



COMO O URBANISMO TEM SIDO OPERADO EM PROCESSOS DE CONCESSÃO. A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo

Autores:

CAROLINA HELDT D'ALMEIDA - IAU USP - carolheldt@gmail.com

Resumo:

O artigo mapeia o panorama de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em desenvolvimento em São Paulo para ensaiar uma análise sistematizada a partir daquilo que essas propostas apresentam como elementos recorrentes, com o objetivo de alcançar uma reflexão sobre os propósitos dessas intervenções urbanas. A hipótese em causa é que nessas propostas de reestruturação urbana por meio do PIU a finalidade é antes viabilizar a concessão, do que propor um conteúdo programático ao projeto urbano de interesse público. Mas se isso não é novo, nem é um efeito do uso do PIU em particular, a novidade se manifesta na generalização desse processo e na sua normalização como padrão normal de desenvolvimento urbano e racionalidade de planejamento urbano. A análise empírica realizada permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano adotada como norma para a produção do espaço urbano, por meio do PIU, como seu dispositivo.

COMO O URBANISMO TEM SIDO OPERADO EM PROCESSOS DE CONCESSÃO

A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo

INTRODUÇÃO

Um novo instrumento urbanístico vem sendo recorrentemente usado para a reestruturação urbana em São Paulo, especialmente adotado em processos de concessão pela atual gestão da cidade. São os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), inicialmente proposto como artigo de lei na revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (SÃO PAULO, 2014). Embora ainda não haja um projeto urbano resultado da implementação desse mecanismo para a sua avaliação, as propostas de PIUs já somam 40 iniciativas em desenvolvimento. Trata-se de grandes projetos urbanos como o conjunto dos Terminais Municipais Urbanos, o Ceagesp, o Complexo do Anhembi, o Pacaembú, o Campo de Marte (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d).

O presente artigo parte da observação desse panorama de PIUs em andamento para ensaiar uma análise sistematizada a partir daquilo que essas propostas em desenvolvimento apresentam como elementos recorrentes, com o objetivo de alcançar uma reflexão sobre os propósitos dessas intervenções urbanas. Se um debate particularmente presente nas disciplinas e práticas do projeto urbano diz respeito aos vícios e virtudes dos instrumentos urbanísticos desde a sua regulamentação e difusão com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2010), em função de analisar se corroboram ou se se desvirtuam dos objetivos da reforma urbana, o caso dos PIUs parece exigir maiores desafios para a sua avaliação, pela própria natureza diversa dos projetos urbanos a que se destinam.

A começar pelo fato de o PIU ser apresentado, pela gestão pública, não como um instrumento, mas como um procedimento que segue um rito específico na administração pública para a sua elaboração, avaliação e validação da proposta, podendo incorporar qualquer instrumento urbanístico para a sua implementação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a). Tomando como base o panorama de PIUs em andamento, é possível reconhecer que os PIUs têm natureza e fins diversos; estão fragmentados no território; são propostos de forma independente; não são munidos de uma lógica socioterritorial de priorização; são desenvolvidos com maior agilidade, porque menos regulamentados; e possuem menor controle social — isso tudo se comparados com intervenções urbanas mais conhecidas como as Operações Urbanas Consorciadas (D'ALMEIDA; GUERESI, 2018).

Mas para testar uma análise empírica sistematizada dos PIUs e não incorrer num julgamento absoluto sobre o caráter do instrumento, é preciso antes de tudo ter em conta que se tratam de projetos urbanos, e que devam ser, por sua vez, avaliados a partir daquilo que esses projetos propõem.

Comumente os grandes projetos urbanos envolvem uma rede complexa de ativos e agentes para a sua implementação. Gustavo Lins Ribeiro (1987) denomina esse conjunto como projetos de grande escala para melhor caracterizar suas características específicas, e que já seriam depreendidas do seu nome: são grandes projetos e, portanto, supõem grande movimento de capital e, em geral, envolvem uma rede complexa de agentes entre empresas, investidores e Estado, implicando grandes recursos produtivos e, conseqüentemente, grandes intervenções no território. Além disso, o autor destaca que há um aspecto em comum nessas obras que é a temporalidade desses empreendimentos, que recorrentemente se traduz num senso de oportunidade para a atração de capitais.

No caso dos PIUs em São Paulo, vamos propor cinco níveis de análise para orientar uma observação empírica preliminar do andamento desses projetos urbanos: o processo, o território; a implantação; o programa; os instrumentos.

Assim, não se pretende alcançar uma conclusão absoluta sobre o vício ou virtude do caráter do instrumento, ou sobre os desvirtuamentos originários da lei, e sim interessa reconhecer uma forma de ler esses objetos a partir de suas estratégias urbanísticas, para observar os movimentos da mobilização das peças da legislação urbanística num jogo em andamento no território da cidade, que desenvolvem importantes vetores na produção do espaço em São Paulo, onde o PIU passa a figurar como uma peça central.

A hipótese em causa é que nesses processos de reestruturação urbana implementados por meio do PIU parece que a finalidade é antes viabilizar a concessão, do que propor um conteúdo programático ao projeto urbano de interesse público em questão. Mas isso não é nada novo, nem é um efeito do uso do PIU em particular. A novidade nesse caso se manifesta na generalização desse processo e na sua normalização como padrão normal de desenvolvimento urbano e racionalidade de planejamento urbano. A análise do panorama de PIUs em desenvolvimento permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano adotada como norma para a produção do espaço, por meio do PIU, como seu dispositivo.

Estamos aqui trabalhando com a perspectiva de análise de Foucault (2008) a propósito da possibilidade de se examinar o processo de legitimação de determinados discursos, através dos mecanismos pelos quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros e seriam normalizados. Tratar-se-ia de observar, no jogo de regras discursivas, a produção de regimes de verdade como regimes de poder, e, nesse processo, reconhecer seus mecanismos, objetivos e dispositivos de verificação. Por dispositivo (AGAMBEN, 2009) entende-se um conjunto de práticas que tem por objetivo responder a uma urgência e obter um efeito imediato, podendo operar um “regime de verdade”, ao construir um discurso de verdade a partir de um “regime de poder” (FOUCAULT, 2008). Nas palavras de Foucault trata-se da investigação da

“[...] genealogia de regimes veridicionais, isto é, da análise da constituição de certo direito de verdade a partir de uma situação de direito, com a relação direito/verdade encontrando sua manifestação privilegiada no discurso, o discurso em que se formula o direito e em que se formula o que pode ser verdadeiro ou falso; de fato, o regime de verificação não é uma certa lei de verdade, [mas sim] o conjunto das regras [ou normas] que permitem estabelecer, a propósito do discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos.” (FOUCAULT, 2008, p. 49)

Na investigação do panorama dos PIUs em andamento, como se verá, os discursos jurídicos-administrativos que fundamentam a prática da concessão do espaço urbano, bem como os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e de seu interesse público para fins da concessão urbana, não se balizam propriamente em noções de direito público, do ponto de vista do direito à cidade, a não ser formalmente. Apesar do instrumento da concessão urbanística ainda se apresentar como um instrumento incipiente, porque é previsto do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) porém ainda como medida que requer debate público e autorização legislativa específica, a concessão do espaço urbano parece se generalizar e normalizar como norma na produção do espaço com base nas práticas da concessão de obras e serviços, que passam a incorporar o espaço urbano com objeto.

O que eminentemente justifica tais práticas são os discursos sobre a importância da verificação dos efeitos dessas práticas, nos resultados de efetiva implementação da intervenção urbana. O que está em causa, e este é o argumento central na justificativa das ações desempenhadas, é a “eficiência jurídica” nos projetos urbanísticos (APPARECIDO JR, 2017)¹. Com efeito, o que se observa como consequência objetiva é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e, por conseguinte, territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como sendo padrão normal de desenvolvimento. Por isso, nos casos observados, aparece como sendo verdadeiro e normal adotar dispositivos cujo argumento é a eficácia e a produtividade da produção do espaço.

Nesse sentido, a análise empírica do presente artigo considera os PIUs como paradigmas (AGAMBEN, 2010) dos grandes projetos urbanos, ou seja, como um exemplo, sendo caso significativo pela sua exemplaridade.

Primeiramente é preciso apresentar o PIU como peça formulada no âmbito do quadro normativo da política urbana de São Paulo para, na sequência, seguir à análise específica sistematizada dos PIUs em desenvolvimento. E, por fim, avaliar o discurso jurídico-administrativo de justificação da concessão voltada ao espaço urbano como uma norma, ainda que não regulamentada. Esses movimentos sinalizam a generalização e a normalização de um processo que torna não apenas o equipamento urbano, mas o espaço urbano, em si, objeto de concessão.

¹ Inclusive este é o título da tese de José Aparecido Junior (2017): “Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos”, que será analisada como argumento da aplicação da concessão do espaço urbano como norma.

OS PIUs NA REGULAMENTAÇÃO URBANÍSTICA

Os Projetos de Intervenção Urbana são previstos de serem implantados em territórios caracterizados por uma condição de subutilização e, ao mesmo tempo, potencial de transformação em São Paulo, segundo o Plano Diretor Estratégico - PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), que denomina esses territórios como Rede de Estruturação e Transformação Urbana. Esta Rede, nos termos do PDE, seria composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana - MEM e pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana - EIXOS. São territórios marcados pela presença de infraestruturas de alta capacidade (transporte rodoviar e ferroviário, energia, do sistema hídrico, etc.) e pela presença de terras públicas derivadas do processo histórico de implementação dessas infraestruturas. As terras públicas, assim como a preexistência dessas infraestruturas, acabam por representar efetivos ativos na região, correspondentes aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos projetos urbanos nesse território, cujo tecido urbano, originariamente de atividade industrial, é na atualidade marcado pelo processo de reestruturação produtiva.

Diante disso, uma das diretrizes do PDE ao desenvolvimento dos EIXOS e da MEM é a importância desse território para se reverter o padrão de segregação urbana da cidade, com maior adensamento urbano nessa região e medidas para nela promover e qualificar centralidades urbanas, de modo a promover a reorientação do vetor de desenvolvimento urbano da cidade (que originalmente se concentra no vetor sudoeste de São Paulo). Para tanto o PDE induz a escassez de solo criado no território do município como um todo, estabelecendo os coeficientes de aproveitamento básico (CABas) gratuito igual a 1,0 e o máximo (CAmax) igual a 2,0 para toda a cidade de São Paulo, exceto nos EIXOS e na MEM. Nos EIXOS, o coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) é igual a 4,0, visando incentivar o adensamento urbano junto aos principais eixos de transporte de média e alta capacidade. Já na MEM, em casos de intervenções urbanas que justifiquem a aplicação de instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, é prevista a possibilidade de ampliação do CAmax, via projeto de lei, com a obrigatoriedade de a proposição ser apresentada mediante um PIU.

Os PIUs foram formulados pela a gestão pública (2013-2016) no âmbito do processo de revisão do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), com o argumento que seu objetivo era garantir maior controle público no processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território, mediante um procedimento de antecipação, previamente em projeto, dos resultados esperados derivados da implementação dos instrumentos urbanísticos e financeiros de intervenção urbana. Isso se daria uma vez que passariam a ser apresentados à consulta pública não apenas os parâmetros e regramentos genéricos do zoneamento local, como sempre fora usual na política urbana para fundamentar e debater os projetos urbanos, mas com a nova regulamentação do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) seria necessária a apresentação pública do PIU, visando reunir os estudos técnicos que esclarecessem a finalidade pública do projeto. Assim o PIU deve reunir e apresentar (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a): o diagnóstico da área objeto da intervenção; o programa de interesse público da futura intervenção (considerando sua diretriz urbanística, a viabilidade de transformação, o impacto ambiental ou de vizinhança esperado, a possibilidade de adensamento construtivo e populacional e o modo de gestão democrática da intervenção);

a proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o território; a demonstração da viabilidade econômica da intervenção proposta; e a definição do modelo de gestão democrática da intervenção.

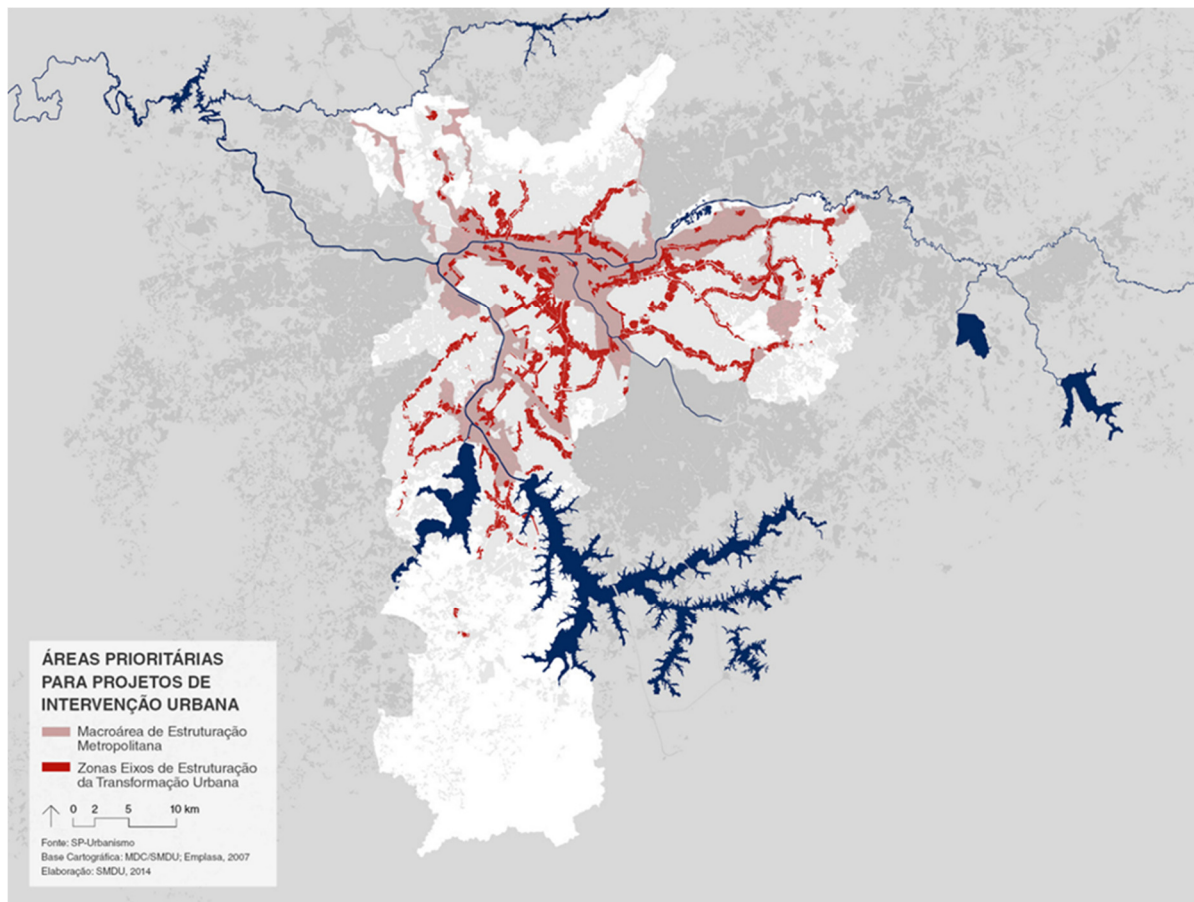


Fig. 1: Localização da MEM e dos EIXOS conforme PDE. Fonte: SMDU, 2016.

O PDE prevê um conjunto de instrumentos de reestruturação urbana passível de utilização na MEM: operações urbanas consorciadas (OUC), concessões urbanísticas, áreas de intervenção urbana (AIU) e áreas de estruturação local (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art.134). A inovação apresentada pelo PDE seria netão a possibilidade de associação entre esses instrumentos pelo PIU. E, ainda, o fato de que, em vez da utilização desses instrumentos ser pré-definida no PDE, como foi feito com as operações urbanas consorciadas no PDE anterior (CIDADE DE SÃO PAULO 2002), esses instrumentos urbanísticos passam a requerer que sua utilização seja precedida de um PIU. Assim, a elaboração do PIU, no momento em que for proposto, indica o instrumento adequado à intervenção urbana pretendida, vis-à-vis os objetivos e diretrizes de transformação urbana da área em questão. Isso inverte, em relação ao PDE anterior (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) a lógica e o processo de proposição e discussão pública sobre a adequação de determinado instrumento para a transformação urbana em um território de interesse para intervenção urbanística. Por suposto, o argumento em favor da importância do PIU seria devido ao maior controle público que então haveria nesse processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território, de forma prévia à implementação do instrumento urbanístico e financeiro de intervenção urbana, para viabilizar a avaliação pública sobre o interesse público.

No entanto, a MEM no PDE não dispõe dos conteúdos programáticos de interesse público em específico, que pudessem ser considerados para balizarem os programas de intervenções desses projetos urbanos. Tampouco apresenta as finalidades e as prioridades dos conteúdos previstos para orientar o propósito do desenvolvimento dos PIUs nesse território. Disso resulta que não apenas a definição sobre qual seja o instrumento urbanístico a ser utilizado advenha como resultado dos estudos da proposta dos PIUs, mas também resulta que o conteúdo desses projetos urbanos, assim como a sua finalidade e o seu programa público de intervenções seja definido caso a caso, em cada proposta de PIU. Essa fragmentação e indefinição acaba por tornar vulnerável o controle público do processo diante dos interesses locais dos setores econômicos dos entes privados na reestruturação urbana desse território.

A política dos EIXOS contém ainda uma especificidade, diferentemente do processo previsto na MEM, pois possui já um conjunto de instrumentos urbanísticos autoaplicáveis, isto é, que passam a valer a partir da aprovação do PDE e prescindem, portanto, da aprovação de um PIU, com o objetivo de promover a centralidade urbana e do adensamento urbano. A política dos EIXOS trata da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo, nas áreas de influência (150m de cada lado do eixo) do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade (metrô, trem e corredores de ônibus) e no perímetro de (600m) entorno das estações desse sistema. Os instrumentos urbanísticos autoaplicáveis nos EIXOS são relativos ao uso misto, fachada ativa, fruição pública, largura mínima das calçadas, e a ampliação do CAmáx para 4,0 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2104, art. 23), com objetivo expresso de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, potencializar maior diversidade de usos mistos na mesma edificação, ampliar áreas aos espaços públicos, incentivar mudança nas tipologias dos produtos imobiliários com mudança dos padrões construtivos². Com esse conjunto de instrumentos autoaplicáveis que prescindem da proposta de um PIU, há nos EIXOS uma indefinição da lei (PDE e suas leis complementares) sobre a vantagem da aplicação dos PIUs. Por isso, o estudo dos PIUs desenvolvidos para essa área pode melhor revelar propósitos da implementação desse instrumento, inclusive para elucidar sentidos do dispositivo do PIU em qualquer caso.

O fomento ao desenvolvimento urbano em territórios em reestruturação produtiva, bem como às centralidades urbanas nessa região, tem como diretriz derivada do PDE o incentivo à economia urbana oriunda de outros setores como agentes econômicos do desenvolvimento territorial (em detrimento do setor imobiliário), assim como o aumento da oferta e da qualidade do emprego, diversificação da economia e promoção de programas de desenvolvimento econômico. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b), ou Lei de zoneamento, regulamenta a ação pública e privada sobre as formas de uso do solo da cidade. Trata-se de uma diferença de escala de regulamentação: das Macroáreas e Eixos do PDE, para quadras e lotes no zoneamento.

Em resumo, as várias zonas estabelecidas no município de São Paulo podem ser classificadas em 3 tipos: territórios de transformação, qualificação e preservação. Nos

² Para uma avaliação detalhada da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ver D'ALMEIDA, C. H. 2016.

territórios de transformação, são expressos, dentre outros objetivos, amparar o desenvolvimento econômico do município, mediante incentivos para o setor produtivo da cidade e a facilitação de instalação de atividades econômicas (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b). nesse território as zonas então previstas para garantir reserva de terra para o desenvolvimento de atividade produtiva e de logística nas Zonas Predominantemente Industriais (ZPI 1 e 2), Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE 1 e 2), e nas Zonas de Ocupação Especial (ZOE) (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, arts. 13-15).

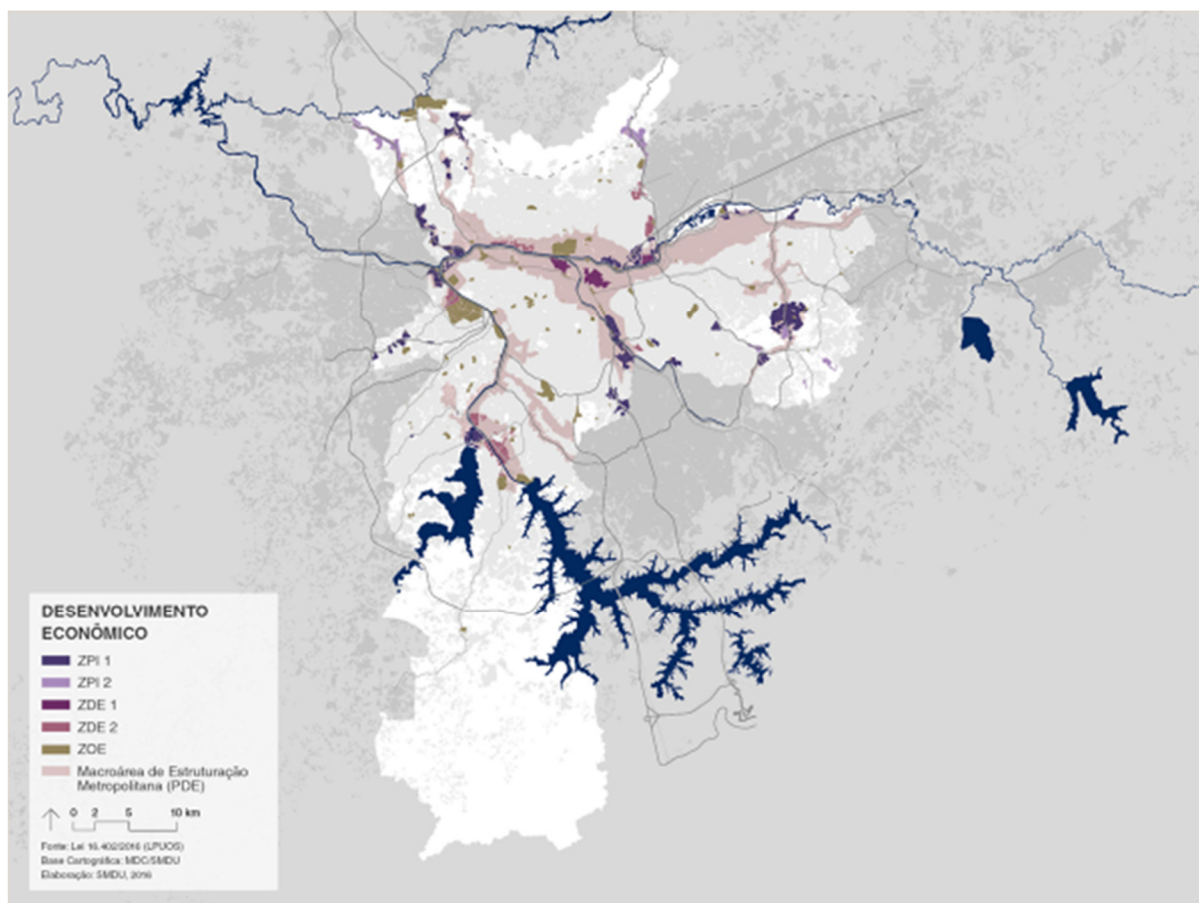


Fig. 2: Zonas de transformação conforme o PDE. Fonte: SMDU, 2016.

Essas últimas, as ZOEs, são zonas entorno de grandes equipamentos urbanos da cidade de São Paulo (aeroporto, complexo de eventos, autódromo, etc.) que o zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, art. 15) não predefine o seu parcelamento, uso e ocupação do solo, mas prescreve que o mesmo será definido por um PIU necessário para cada ZOE. Nesse caso, trata-se da obrigatoriedade de elaboração de um grande projeto urbano para cada ZOE.

Assim, ainda que siga uma lógica fragmentada caso a caso, a regulamentação dos PIUs nas ZOEs possui mais bem definidos o propósito e o efeito da implementação desse dispositivo, do que em relação ao significado dos PIUs nos EIXOS, inclusive porque os EIXOS já possuem definidos seus parâmetros de uso e ocupação do solo na matéria do zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, art. 7).

Mas é preciso, antes de analisar os casos dos PIUs em andamento, compreender o escopo do PIU em termos gerais. Ele não é considerado um instrumento urbanístico em si: segundo o Decreto nº 56.901/2016, que o regulamenta, o PIU é apresentado como um procedimento com objetivo de reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas da cidade e com potencial de transformação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, art. 1º). Este Decreto estabelece o processo para o desenvolvimento dos PIUs, considerando as seguintes etapas: 1ª) os estudos para o projeto urbano devem propor o programa de interesse público para o desenvolvimento urbano específico ao local; 2ª) os estudos sobre o programa são levados ao debate público em processo participativo para a avaliação político-programática e revisão do programa de interesse público do projeto; 3ª) consolidado o programa, os estudos devem detalhar as modelagens econômico-financeiras, jurídicas e de gestão que demonstrem a viabilidade do projeto; 4ª) todo o detalhamento é novamente submetido ao debate público para a sua avaliação embasada nas modelagens, mediante demonstração de viabilidade pelos estudos detalhados; caso aprovado, o projeto urbano segue para a sua implementação por meio de decreto ou lei (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a).

Os casos de PIU aprovados por lei são aqueles em que serão adotados instrumentos de reestruturação urbana, que são previstos prioritariamente na MEM. A necessidade de utilização de um instrumento urbanístico se deve ao fato de tratar-se da concessão de excepcionalidade à regra do zoneamento, que a aplicação de instrumento urbanístico viabilizaria a mudança de parâmetros e ampliação do coeficiente de aproveitamento (CA_{max}) e da margem de captura da mais valia necessária à implementação do projeto.

Nos casos dos PIUs nos EIXOS, uma vez que não há alteração do zoneamento local, seria suficiente um decreto assinado pelo chefe do poder executivo, sem a necessidade, portanto, de passar pela avaliação e aprovação da Câmara Municipal de São Paulo. Mas qual seria o efeito prático, no caso dos EIXOS, de se adotar um PIU sem haver um instrumento de ordenamento urbano, ou seja, sem alterar zoneamento, ou o CA_{max} e a captura da mais valia urbana?

Quando a implantação do PIU se dá por decreto, a empresa pública São Paulo Urbanismo, automaticamente já é autorizada a implantar a proposta (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a). Sendo que, autorizada a implementação do PIU, já se autoriza igualmente as medidas para as Desapropriações por Utilidade Pública – DUP previstas no projeto, uma vez que teriam sido demonstrados, ao longo desse processo, o interesse público do empreendimento. Além disso, o regramento do PIU institui a São Paulo Urbanismo como agente público responsável por implementar os PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a). Ela pode se valer tanto de uma medida direta, ela mesma realizar a intervenção urbanística por meio de incorporação imobiliária, como indireta, por meio de contrato de parceria com a iniciativa privada. Para tanto, ela está autorizada a utilizar terrenos próprios ou desapropriados e os direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, arts. 6 e 7). Vale destacar que uma vez que o procedimento do PIU tem por escopo apresentar a proposta de interesse público do projeto, havendo a consulta pública de validação do seu interesse público, estaria dado o fundamento para se encaminhar a Desapropriação por Utilidade Pública. Dessa forma, trata-se de uma estratégia que agiliza e articula mecanismos de disponibilização de terras aos de destinação de terras (um projeto urbano definido), cujo

interesse público (que fundamenta a Desapropriação de Utilidade Pública) seria supostamente definido ao longo do procedimento de elaboração do PI. Assim o PIU se torna um dispositivo que serve também para indicar quais imóveis são necessários desapropriar para a implantação do programa de intervenções previsto e o financiamento da modelagem como um todo.

Agrega-se ainda o fato do regramento do PIU igualmente abrir a possibilidade da sua proposta ser apresentada por meio de Manifestação de Interesse Privado - MIP, que daria ensejo às etapas descritas acima proposta (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, arts. 6 e 7). Ocorre que, no caso de MIP, o programa de interesse público é apresentado como proposta pelos agentes privados interessados em desenvolver o seu empreendimento, por meio de concessão de parâmetros de uso e ocupação do solo - que é matéria de domínio da administração pública - ou concessão de obra e serviço urbano - de atribuição pública.

É neste caso que se desenvolvem os processos mais críticos da relação público-privada instituída por meio do PIU: apesar de sua elaboração ser de responsabilidade do poder público (CIDADE SÃO PAULO, 2014, art.136), o PIU pode ser formulado e proposto pela iniciativa privada interessada na concessão de ativos públicos naquele território, que são identificados na proposta, por meio da parceria com a empresa pública São Paulo Urbanismo. Torna-se assim um dispositivo que indica quais imóveis da cidade devem ser desapropriados para a implantação do programa de intervenções e modelagem financeira do projeto urbano de interesse público apresentado pelo interessado privado.

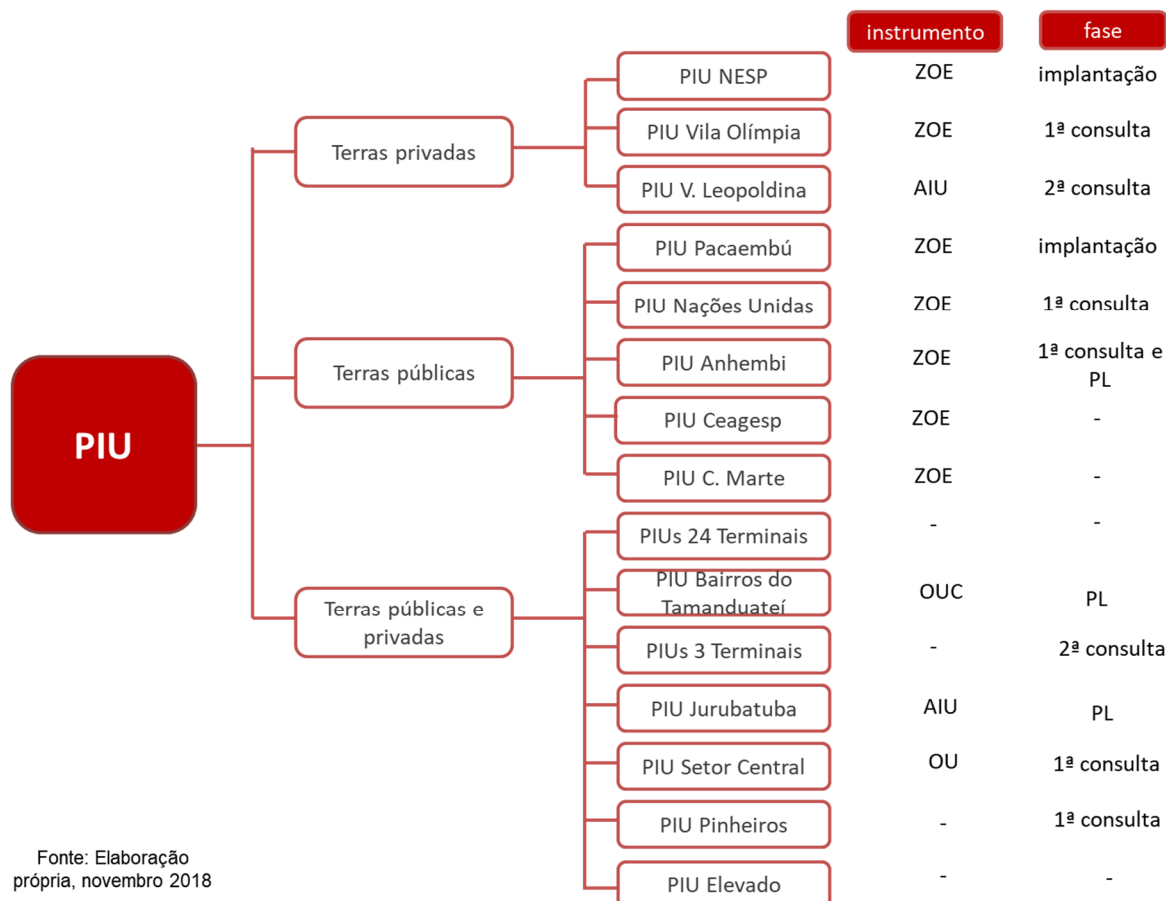
Para uma avaliação sobre esse processo é então necessário observar os exemplos, em estudo de caso, sobre o seu desenvolvimento. Por ora, é possível concluir que o PIU é um procedimento previsto para operar de forma mais ágil (que um instrumento urbanístico como as operações urbanas consorciadas) uma intervenção urbana. E que a definição sobre a característica e finalidade dessa intervenção urbana, ao invés de ser determinada e prevista nas normativas da legislação urbanística do PDE, é delegada a uma definição caso a caso pelo dispositivo do PIU, que passa a reunir estudos e estruturar a negociação da proposta, que definirá como vão operar as peças da legislação urbanística que sustentam o projeto urbano em cada caso.

O PIU teve seu decreto regulamentador aprovado em 2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016^a), mas a gestão pública que o formulou não apresentou exemplos de sua implementação³. O que podemos avaliar são as propostas que estão em andamento pela atual gestão municipal (2017-2020).

3 A gestão municipal de São Paulo que elaborou a revisão do marco regulatório da cidade (2013-2016) não chegou a implementar Projetos de Intervenção Urbana (PIUs). Esse dispositivo foi proposto para a modelagem de dois projetos urbanísticos ainda em 2016: o Projeto de Intervenção Urbana do Arco Tietê, proposto como uma Área de Intervenção Urbana, e o Projeto de Intervenção Urbana Bairros do Tamanduateí, proposto como uma Operação Urbana Consorciada. Ambos os projetos desenvolvidos pelo executivo foram apresentados à Câmara Municipal de São Paulo como Projeto de Lei em 2016, como previa o Plano Diretor Estratégico da cidade, mas a gestão subsequente (2017-2020) retirou esses Projetos de Lei da pauta da Câmara Municipal de São Paulo tendo em vista o interesse pela sua revisão. Até o presente momento as revisões, de ambos os projetos, não foram apresentadas para permitir uma avaliação sobre os elementos técnicos e políticos em relação com a proposta anterior.

A GENERALIZAÇÃO DA CONCESSÃO POR MEIO DOS PIUS

Diante do quadro normativo da política urbana de São Paulo apresentado, passemos à investigação empírica dos PIUs em desenvolvimento, segundo alguns níveis de análise: o processo, o território; a implantação; o programa; os instrumentos. São sobretudo pontos de partida para observar os movimentos de peças da legislação urbanística num jogo em andamento no território da cidade.



Fonte: Elaboração própria, novembro 2018

Fig. 3: Panorama dos PIUs em desenvolvimento, classificados segundo o regime de propriedade de terras, os instrumentos urbanísticos propostos para a sua implantação, a fase de sua elaboração e o território em que são previstos conforme o PDE. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d.

A análise que se segue se apoia no seguinte panorama acima apresentado, que mapeia os PIUs em desenvolvimento, classificados conforme estão fundamentados em terras públicas ou privadas, ou então em públicas e privadas. Destacam-se ainda os instrumentos urbanísticos previstos para a implementação de cada PIU, a sua fase de elaboração e o tipo de território a que se destina conforme o PDE.

O PROCESSO

Segundo o panorama dos PIUs apresentado acima, e considerando o decreto que regulamenta os PIUs e o rito de sua aprovação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), é preciso destacar os PIUs iniciados por MIP, uma vez que nesses casos o próprio programa de interesse público é apresentado pelos interessados em desenvolver o empreendimento. São os casos mais críticos cujos processos de desenvolvimento deveriam ser melhor monitorados e publicizados pelo poder público, se se trata de garantir o interesse público da proposta que fora elaborada diretamente pelos agentes privados interessados no desenho de estruturação do projeto urbano. No entanto, os processos levados a cabo por meio de MIP, especialmente àqueles que tratam de áreas públicas ou áreas mistas (com possibilidade de desapropriação de terras públicas), estão ocorrendo em processos paralelos, com um rito diferente do posto para os demais PIUs.

Esses são os casos, por exemplo, dos 24 PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus, do PIU do Ceagesp e do PIU Campo de Marte. Apesar de estarem em avançado processo de desenvolvimento e serem objeto prioritário na agenda de desestatização do atual governo⁴, como se pode observar no panorama de PIUs apresentado na figura acima, esses são exatamente os PIUs que ainda não passaram por qualquer fase de consulta pública e que não constam na plataforma de monitoramento dos PIUs no site oficial da prefeitura (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d). Nenhum dos três casos — justamente os que preveem MIP de projetos urbanos em terras públicas ou mistas — possuem a tramitação detalhada pela prefeitura. Estes PIUs estão sendo conduzidos pela Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias sem considerar não somente sua consulta pública, mas tampouco a avaliação pela administração pública sobre a correspondência dessas propostas com os objetivos urbanísticos consolidados no PDE, que seria a base primeira para se avaliar o interesse público do projeto urbano.

A proposta de concessão do Campo de Marte, por exemplo, tem início com a doação do projeto urbano pela Benedito Abbud Paisagismo, a partir do que foi estabelecido um edital de chamamento público para interessados apresentarem “subsídios preliminares à concepção, estruturação e implementação do projeto do Parque Campo de Marte e Museu Aeroespacial a ser concedido à iniciativa privada” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b), por meio de um Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse (PPMI). Com base nas diretrizes sobre modelo jurídico e de gestão, forma de exploração das atividades, projeto, programa e plano de massas previamente definidas no edital, os conteúdos foram desenvolvidos por dois consórcios e já foram avaliados em nota técnica pela gestão municipal, que deve prosseguir no desenvolvimento do PMI. No entanto, nem o projeto inicial nem

4 A nova gestão municipal em São Paulo (2017-2020) iniciou processo de concessões e privatizações de bens públicos conforme o plano municipal de desestatização que fora apresentado como prioridade da agenda de governo e consolidado na Lei de Concessões nº 16.703/2017 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017) para a concessão de equipamentos e serviços municipais à iniciativa privada: parques, praças, mobiliário urbano, terminais de ônibus, sistema de bilhetagem do transporte público, compartilhamento de bicicletas, planetários, mercados e sacolões. O principal argumento do governo é que este pacote de concessões pode gerar cerca de R\$ 5 bilhões de receita, fazendo com que a prefeitura tenha saúde financeira para investir em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e mobilidade. O dinheiro obtido nessa medida é voltado para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017).

aqueles apresentados pelos proponentes, quanto menos os conteúdos do edital elaborados pela prefeitura, foram matérias de consulta pública referente ao programa de interesse público, à modelagem econômico-financeira ou à forma de gestão propostas ao PIU Campo de Marte, como prevê o decreto que estabeleceu o PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a).

No caso do Ceagesp, onde se pretende desenvolver um Centro Internacional de Tecnologia e Informação (CITI) numa ZOE de 650 mil m² na Vila Leopoldina, a proposta é o desenvolvimento de um PIU mediante MIP sob responsabilidade da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo e pela Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, com as Secretarias Municipais de Inovação e Tecnologia e de Urbanismo e Licenciamento, junto à FAPESP do governo do Estado, mediante o estabelecimento de um “espaço de negociação público-privado [em que] e o mais importante é a criação de sinergia entre as múltiplas atividades do conhecimento e da inovação em um Distrito de Inovação” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018e), como o CTI. Muito embora não haja qualquer informação pública, além dessas aqui expostas, que tenham sido divulgadas pela prefeitura a respeito do andamento desse projeto urbano.

Os PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus é um acaso ainda mais discrepante. Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), o poder público apresentou um edital de chamamento público requerendo aos interessados privados estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura, demandando dos proponentes inclusive a definição dos elementos do programa de interesse público de cada um dos 24 PIUs passíveis de concessão (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017a). No edital, o poder público apresenta apenas a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno dos terminais, além de uma lista dos equipamentos públicos presentes na área de abrangência que podem ser de interesse para as propostas considerarem a sua requalificação ou reestruturação no objeto da concessão, e ainda todas informações do desenho jurídico-administrativo, base para promover as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão. Mas nada consta em termos do programa definido que o projeto de interesse público deveria seguir. Disso se conclui que todos os elementos que compõem as propostas dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus de São serão apresentados como proposta pela iniciativa privada interessada no seu desenvolvimento: o programa de interesse público, a finalidade da proposta, os instrumentos urbanísticos e demais mecanismos de implementação dos PIUs (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017a). Como resultado do Chamamento Público nº 05/2017, catorze consórcios foram habilitados a apresentar estudos e quatro efetivamente apresentaram propostas, que foram acolhidas e estão em processo de avaliação pela prefeitura de São Paulo.

Os três PIUs que funcionaram como projetos-piloto da proposta, elaborados pelo poder público, já tiveram suas duas etapas de consulta pública realizadas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d), são os PIUs Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. Enquanto, no caso da MIP dos PIUs dos 24 terminais, nem as premissas referentes a sua concessão, nem os objetivos do programa de interesse público desses projetos urbanos, tampouco o resultado das propostas desenvolvidas pelos quatro consórcios que responderam à PMI, foram objeto de consulta pública. Não obstante, esses PIUs já estão em fase de elaboração das suas modelagens econômico-financeira, jurídica e de gestão.

O TERRITÓRIO

Os PIUs dos 27 Terminais Municipais de Ônibus é um paradigma relevante para a análise empírica de sua exemplaridade, porque ajuda a iluminar o que está em causa nos demais PIUs. Neste caso melhor se evidencia um caráter específico do PIU, uma vez que os PIUs dos Terminais estão localizados nos EIXOS e, como se viu, é onde reside uma questão básica: se os PIUs localizados no território da MEM servem para elaborar estudos prévios que propõem intervenções urbanas que alteram parâmetros ou zoneamento por meio de instrumentos urbanísticos (OUC, AIU); para que servem os PIUs nos EIXOS?

Analisando o conjunto dos 27 PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus é esclarecido um dos efeitos práticos da implementação dos PIUs: a concessão do espaço urbano, prescindindo do instrumento da concessão urbanística⁵. No caso das concessões para a iniciativa privada dos 27 Terminais Municipais de Ônibus, sejam os processos elaborados pelo poder público, como no caso dos três projetos piloto de concessão em desenvolvimento pela São Paulo Urbanismo, sejam as concessões oriundas de MIP, como nos demais 24 terminais, a proposta para cada terminal requer a elaboração de um PIU que inclui, como objeto de concessão, não apenas a requalificação e operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato (raio de 600m dos terminais). Assim, agregam-se à modelagem econômica, além do equipamento do terminal, também as áreas públicas ou que venham a ser desapropriadas na região, que podem ser exploradas comercialmente pelo concessionário.

Nesse caso, tomando como base a Lei de Concessões nº 16.703/2017 recém aprovada (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15), a rigor, tudo o que seja passível de ser incorporado visando a remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária pode ser objeto da concessão, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas como domínio público em razão da realização do objeto contratual. Pois, como foi apresentado acima, o PIU é um mecanismo que agiliza e articula a disponibilização de terras (públicas ou desapropriadas) à destinação de terras (a um projeto urbano definido), tornando-se um dispositivo que indica quais imóveis da cidade devem ser desapropriados para a implantação daquele programa de intervenções e modelagem financeira da proposta.

A lei nº 16.211/2015 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015), anterior, já previa um perímetro de abrangência a ser considerado pelo concessionário enquanto área para a promoção de qualificação urbana, embora com sentido inverso: a sua realização era considerada um ônus ao concessionário, em termos das contrapartida de interesse público que o concessionário deveria realizar em compensação à obtenção do contrato de concessão do terminal de ônibus. Na nova lei nº 16.703/2017 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017), a área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte constituinte da modelagem da concessão como um todo. Assim, através do dispositivo do PIU, constitui-se um processo de normalização da concessão do espaço urbano, a despeito de qualquer instrumento, debate ou avaliação explícita sobre o tema da concessão urbanística. Apesar de o instrumento da concessão

⁵ Para uma análise mais detalhada sobre o assunto ver: D'ALMEIDA, C. H. 2018.

urbanística ainda se apresentar no PDE como um instrumento que requer debate público e autorização legislativa específica para a sua aprovação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art 144).

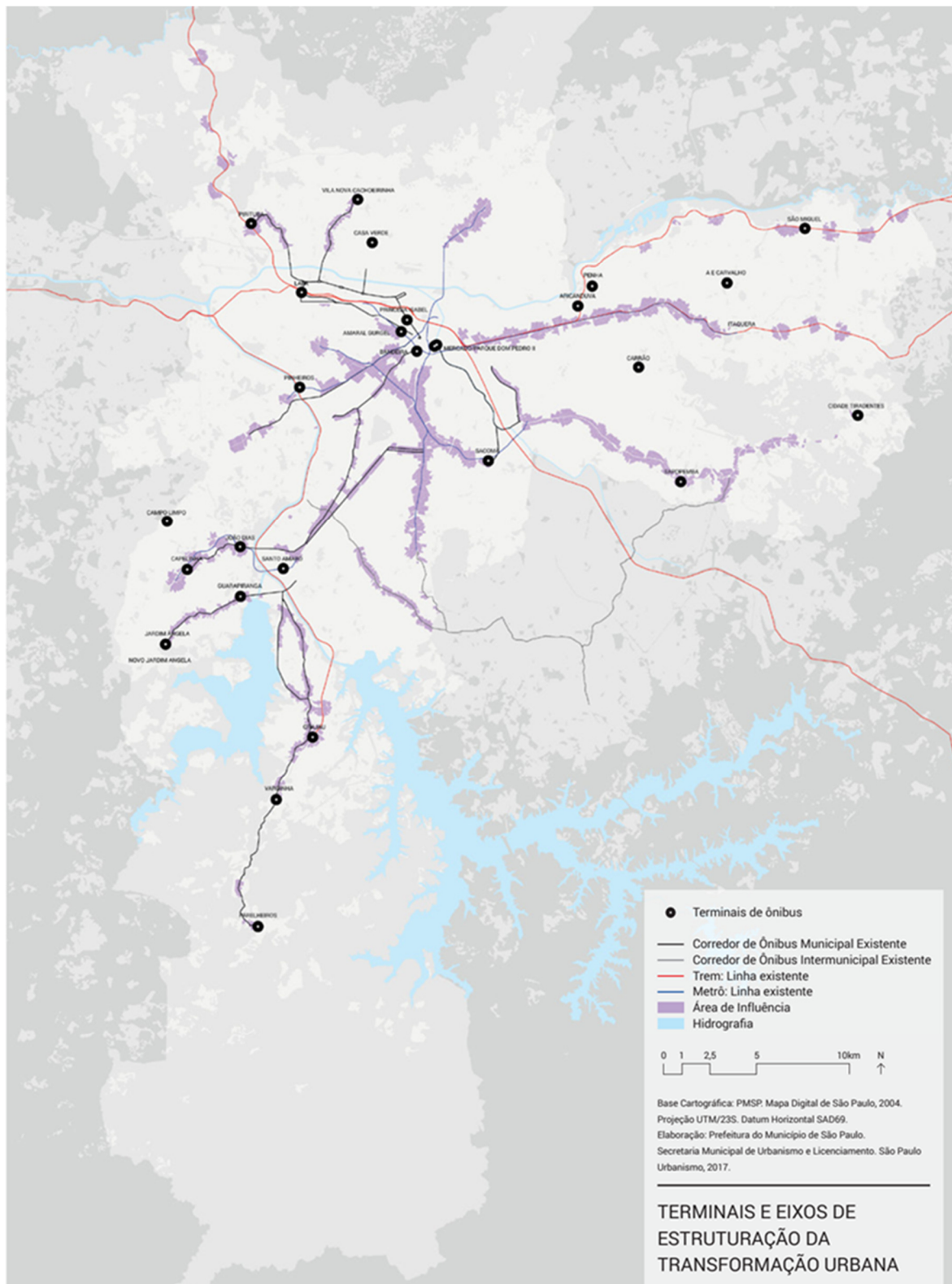


Fig.4: Mapa de localização dos Terminais Municipais de Ônibus nos EIXOS. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017a, p.5.

A IMPLANTAÇÃO

Os PIUs do NESP e Pacaembu, apesar de estarem em fase de implantação, no entanto, nada consta sobre o seu monitoramento (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d). Apesar de serem, por suposto, os PIUs mais adiantados no processo de desenvolvimento e, portanto, os que mais teriam informações a seu respeito. Ao que parece não há por parte do poder público o objetivo de monitoramento dos PIUs quando estes se encontram na sua fase de realização. A questão que se revela aqui é que, afinal, se não há efetivamente um interesse público em monitorar a implantação dos PIUs, por que haveria o interesse na elaboração de seu projeto urbano por parte do poder público?

Questão especialmente instigante no caso do NESP, que é projeto oriundo de MIP proposto pelo interessado privado que é o proprietário da terra privada do projeto urbano em causa. Isso porque, por um lado, a proposta é apresentada como projeto de interesse público para justificar a ação de concessão de parâmetro de uso do solo por parte do poder público concedente, por outro, a administração pública considera que sua ação ativa se desenvolve apenas até o ato de concessão, sem se responsabilizar pelo monitoramento da implantação do projeto privado (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018d).

O PROGRAMA

O PIU, se avaliado como um projeto urbano, isto é, pelo conteúdo programático que propõe em razão dos problemas socioterritoriais presentes, o problema que se evidencia é que os 40 PIUs que estão em desenvolvimento pela atual gestão municipal em São Paulo não deixam claro qual é o programa de interesse público no território a que se destina, nem quais os objetivos e os meios das intervenções propostas.

A manifestação disso se dá de maneira mais evidente no caso do PIU Nações Unidas. Este PIU, localizado na Marginal Pinheiros, visa conferir parâmetros à Zona de Ocupação Especial (ZOE) onde está inserido, e tem como principal argumento, segundo a SMUL, que "[...] o programa de interesse público do PIU Nações Unidas contém um elemento externo ao perímetro do projeto, mas de reconhecido interesse público, constituído pelo histórico de mobilização de moradores, associações e coletivos atuantes na cena da região central da cidade nos últimos anos, mobilizados pela viabilização do Parque Augusta junto à Prefeitura de São Paulo" (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018a). Ou seja, a principal justificativa do interesse público do projeto urbano neste território seria a sua permuta por um elemento em outro território, o Parque Augusta, este sim de reconhecido interesse público. E para tanto o PIU Nações Unidas, elaborado pela São Paulo Urbanismo, teria por objetivo promover os estudos necessários para que possa recepcionar o potencial construtivo vinculado ao terreno do futuro Parque Augusta, a fim de viabilizar uma permuta de imóvel público de igual valor em caráter de desapropriação, com o encargo aos empreendedores privados da implantação e manutenção do parque (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018a). Muito embora esta negociação em benefício aos empreendedores privados, no caso, as construtoras Cyrela e Setin, já seja uma medida completamente injustificada, uma vez que fora aprovada em agosto de 2018 a constituição do Parque Augusta em acordo firmado junto ao Ministério Público, que prevê que as construtoras doem o terreno, implantem e mantenham o Parque Augusta em troca do direito de construir em outras áreas da cidade (ROLNIK, 2018). Os termos deste acordo se

devem a multas que as empresas foram obrigadas a pagar decorrentes dos processos judiciais que sofreram por terem fechado ilegalmente a área. Nesse sentido, parece não haver mais razões para a negociação da concessão na área do Nações Unidas, e nem para o argumento que sustentava o interesse público deste PIU.

OS INSTRUMENTOS

O caso do Complexo do Anhembi é exemplar com relação ao conflito entre a proposta do PIU e os instrumentos previstos no PDE e zoneamento de São Paulo. O processo do PIU Anhembi seguiu rito divergente do estabelecido pelo regulamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), prejudicando o devido debate público sobre a proposta relativa ao interesse público. Tanto a elaboração do PIU quanto seu processo de discussão ocorreram depois da aprovação das leis que alteram os parâmetros urbanísticos da área (Lei nº 16.766/17 e Lei nº 16.886/2018), ainda que o compromisso maior do poder público devesse ser garantir o interesse público com a devida discussão pública sobre os atributos deste projeto urbano, ao invés do compromisso com a concessão do equipamento urbano do Complexo do Anhembi em si.

Apesar de a proposta ser incompatível com o PDE e o zoneamento em vigor, já há uma minuta de decreto do PIU Anhembi com os índices e parâmetros previstos para a sua Zona de Ocupação Especial (ZOE) na região (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c). O PIU aqui aparece, assim como no caso da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus, como um dispositivo de flexibilização da legislação urbanística. O caso é tão grave que o Ministério Público de São Paulo instaurou um inquérito civil para apurar as irregularidades no contexto do PIU Anhembi.

A proposta apresenta, por exemplo, elementos não previstos no PDE, como o estoque total de CA (coeficiente de aproveitamento) para um perímetro urbano, conforme artigo 4º da lei 16.886/18 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018) e artigo 4º da minuta do PIU Anhembi (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c). O PDE define que o CA estabelecido para as zonas de uso são aplicados exclusivamente na escala do lote, não em perímetro urbano, inclusive não há o conceito de estoque no PDE. Sendo assim, não existe o conceito de transmissão de CA de um lote para outro, inclusive porque o solo criado é um bem público (BRASIL, 2001). Há ainda na proposta deste PIU a ausência de definição de CA máximo, ainda que o próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece que a normativa urbanística defina um CA básico e máximo. O PDE permite majoração do CA máximo apenas mediante proposição de operações urbanas consorciadas (OUCs) e áreas de intervenção urbanas (AIUs) (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 116). Mas enquanto Zona de Ocupação Especial (ZOE), que é o caso do PIU Anhembi, a área deveria preservar o CA definido para a sua Macroárea correspondente segundo o zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015, art. 15). Se há, no caso do PIU Anhembi, a proposição de majoração de CA, e o conceito de estoque (mencionado acima) implica na utilização de um CA máximo superior, a proposta deveria esclarecer qual o CA máximo proposto e como será aplicado, isto é, mediante qual instrumento urbanístico previsto do PDE que a operação pretende ser implantada. Embora nada disso conste nos documentos apresentados sobre a proposta, que já se encontra com texto de minuta de decreto para seguir a sua assinatura (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c).

Outro ponto relevante a este respeito é referente a criação de uma conta segregada do FUNDURB destinada ao perímetro do PIU Anhembi (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018, art. 5). Apesar da proposta da conta segregada ser destinada a todo o perímetro do PIU (perímetro de abrangência e perímetro expandido), só há a definição pelo poder público do Programa de Intervenções de interesse público para o perímetro expandido (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c, art. 14), enquanto no perímetro de abrangência, que corresponde a ZOE onde se localiza o Complexo Anhembi, a definição do programa de interesse público fica a cargo, posteriormente, pelo ente privado. Vale destacar que os recursos públicos do FUNDURB têm origem na arrecadação de outorga onerosa do direito de construir, originalmente considerado um mecanismo redistributivo porque destinado a investimentos públicos em toda a cidade⁶. O PDE já previa a possibilidade de conta segregada do FUNDURB, mas apenas mediante utilização do instrumento AIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 116), associando esta medida a toda uma sorte de mecanismos de gestão da intervenção urbana, como a instauração de conselho gestor paritário para conferir controle social do processo. Dessa forma, a questão que se revela aqui é: se seria de interesse público apenas o Programa de Intervenções no perímetro expandido, e não na área (perímetro de abrangência) do próprio Complexo do Anhembi, o PIU Anhembi, enquanto projeto urbano de interesse público, parece ser dispensável ou injustificável. A não ser pelo propósito de conduzir os processos de viabilização da privatização do Anhembi.

Diante desse panorama de PIUs, com tanta obscuridade acerca dos interesses e dos conteúdos desses projetos urbanos, e dada a recorrência da generalização dos PIUs com tais características em pleno desenvolvimento pela atual gestão municipal, a finalidade do PIU parece ser menos com relação a intervenção urbana em causa, e ser mais com um dispositivo de viabilizar a sua concessão.

Nesse caso, trata-se de um dispositivo cujo efeito prático é conferir agilidade com a desregulamentação de processos antes comumente adotados na implementação dos grandes projetos urbanos, mediante a flexibilização da legislação urbanística pelo próprio poder público, para tornar o processo mais atrativo aos interessados privados com vistas a viabilizar a concessão. Vale destacar que não se trata da concessão de um equipamento, obra ou serviço, mas do espaço urbano em si. Nesse processo, o Estado aparece como um aparato jurídico-administrativo responsável pela estruturação de projetos urbanos eficazes para dirimir os riscos envolvidos aos agentes privados e então garantir a atração bem-sucedida das contrapartidas privadas para a sua viabilização. Este parece ser o ponto de debate sobre o vício ou virtude dos Projetos de Intervenção Urbana. Mas, a rigor, isso não é novo. A novidade se manifesta na normalização desse processo como padrão normal de desenvolvimento e como racionalidade de planejamento urbano.

⁶ Para uma análise mais detalhada ver D'ALMEIDA, C. H. 2016.

CONCLUSÃO: A NORMALIZAÇÃO DA CONCESSÃO DO ESPAÇO URBANO

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano em São Paulo, em relação ao estudo dos projetos urbanos em processo de debate e desenvolvimento por meio dos PIUs, permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano como sendo um elemento que passa a ser normalizado, como norma ao desenvolvimento urbano. Os casos observados através do dispositivo do PIU sinalizam um processo de normalização da concessão do espaço urbano, sem mesmo haver a aplicação, nesses casos, da regulamentação do instrumento de lei da concessão urbanística. Ao mesmo tempo, a concessão do espaço aparece cada vez menos justificada nos projetos urbanos e nos programas de sua finalidade pública. A rigor, seria possível dizer que a concessão parece se tornar o fim do projeto urbano e não o inverso.

Muito embora a concessão urbanística seja um instrumento contestado nas experiências de implementação do planejamento urbano em São Paulo, os movimentos observados no caso dos PIUs parecem se apoiar, e ao mesmo tempo produzir, a construção da verdade de sua normativa e o desenho de sua aplicação prática. As tentativas de implementação desse instrumento já sofreram forte resistência pública contrária a sua adequação como mecanismo de viabilização de intervenção urbana⁷, e não há nenhum PIU que apresente explicitamente a concessão urbanística como instrumento proposto para a intervenção urbana.

Enquanto instrumento, a concessão urbanística é prevista de forma incipiente no PDE, que requer autorização legislativa específica deste instrumento antes de qualquer iniciativa de sua implementação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 144). Como é o caso da previsão de regulamentação específica de outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana considerados no PDE e não previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como o próprio PIU (que foi regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) e o reordenamento urbanístico integrado (que até o presente ainda não foi regulamentado).

Porém um discurso jurídico-administrativo parece corroborar com a construção da ideia de que a concessão do espaço urbano já está amparada na legislação urbanística brasileira para normalizar-se, especialmente tomando em conta o aspecto de sua aplicação prática e o argumento pela “eficiência jurídica” dos projetos urbanos. Pelo menos essa é a tese de Aparecido Jr. (2017), procurador do município de São Paulo, atuante na formulação do instrumento da concessão urbanística, e atualmente responsável pelo desenho jurídico dos PIUs na São Paulo Urbanismo.

O autor irá argumentar pela previsão legal da concessão do espaço urbano (ou da concessão urbanística, uma vez que o próprio autor afirma que independe qual nome seja utilizado para a concessão da implantação de projetos urbanísticos) tomando como base a lei geral de concessões no Brasil (APPARECIDO JR., 2017, p. 255). Diante da indefinição sobre a

⁷ Para uma análise mais detalhada ver GATTI, 2015.



atual fundamentação legal do instrumento de concessão urbanística, o autor sugere que, sendo verificado o interesse público da concessão do projeto urbanístico - uma vez sendo o projeto urbano apresentado, avaliado e validado publicamente - a sua concessão urbanística estaria amparada nas leis gerais de concessões de obras e serviços. Nesse caso, sem prejuízo de qualquer especificidade de o objeto da concessão ser, então, o espaço urbano; e sem qualquer consideração sobre se isso implicaria um desvirtuamento do direito urbanístico orientado à finalidade da concessão, ao invés de ser orientado à função social da cidade, conforme o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). No caso da legislação municipal de São Paulo, o referido projeto urbanístico que seria peça necessária ao encaminhamento da proposta de concessão urbanística, segundo o autor, seria o PIU (APPARECIDO JR., 2017, p. 256-7). Dessa maneira, o autor engendra o discurso jurídico-administrativo da previsão da lei de concessão de obra e serviços como sendo suficiente à implementação da concessão do espaço urbano, afirmando assim a constitucionalidade da atividade do agente particular (cessionário), em nome do poder público (concedente), realizar o serviço de atividades urbanísticas (APPARECIDO JR., 2017, p. 257-260)⁸. Este parece ser o efeito prático da implantação do PIU, e a “eficiência jurídica” destacada pelo autor como virtude da aplicação do projeto urbano. Com efeito, o que se observa como consequência objetiva é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas na elaboração de grandes projetos urbanos e, por conseguinte, territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como sendo padrão normal de desenvolvimento.

Diante da análise do panorama dos PIUs em desenvolvimento é possível concluir que a finalidade dos processos de reestruturação urbana propostos por meio do PIU aparece como sendo antes a viabilização da concessão do que a proposição de um conteúdo programático ao projeto urbano de interesse público. Muito embora isso não seja uma particularidade da utilização do PIU. O que a análise buscou demonstrar, observando o panorama dos PIUs em andamento, é a manifestação da generalização desse processo e a normalização que adquire no jogo das peças da legislação urbanística, tornando-se padrão normal de desenvolvimento urbano e de racionalidade de planejamento urbano. Em cujo processo o Estado assume papel ativo como aparato jurídico-administrativo na operação que torna o espaço urbano, ele mesmo, o elemento que é objeto de concessão.

8 O argumento do autor é o seguinte: “Observa-se que os resultados em termos de parâmetros sociais e ambientais são essenciais ao projeto, afastando-se, destarte, também formalmente, a argumentação de que se trata de mera execução de obra pública de transformação ou qualificação física do meio ambiente urbano. [...] Este dispositivo, só per si, parece afastar a alegação de que instrumento delineado pela Lei Municipal nº 14.917/09 é simples concessão de obra pública - há, nos termos autorizados pela Constituição Federal e pela legislação federal de regência, a atividade do particular, em nome do Poder Público, nos termos por este elaborados, de atividades urbanísticas que são caracterizáveis como obras públicas e ‘não públicas’, além de encargos de natureza econômica que não se identificam com obras ou sua exploração. O particular implementa o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, consistindo as obras por si realizadas fonte precípua de sua remuneração, em meio para o atingimento deste fim” (APPARECIDO JR., 2017, p. 257-258). E o autor conclui com a seguinte reflexão: “A contratualização das atividades urbanísticas, com a delegação de funções estatais a particulares, pode representar importante medida no financiamento da transformação ou requalificação urbana. [...] A promoção das funções sociais das cidades é dever do Estado, mas nada impede (ao contrário, tudo aconselha) que seja possível ao setor privado agir para que tal finalidade seja atingida - a atuação dos particulares baseada em projetos urbanísticos elaborados e implantados mediante procedimentos públicos e participativos, veiculados em processos administrativos em que as decisões sejam plenamente fundamentadas, deve ser não só autorizada como estimulada, respeitada a juridicidade da atuação administrativa” (2017, p. 259-260).

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*. Trad. Vinicius Nicastro Honesto. Chapecó-SC: Argos, 2009.

_____. *Signatura Rerum (Sobre el metodo)*. Madrid: Anagrama, 2010.

APPARECIDO JR., J. A. *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. São Paulo: Juruá, 2017.

BRASIL. LEI nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30.09.2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Decreto nº 56.901/2016 - Projeto de Intervenção Urbana. 2016a. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. LEI nº 13.430/2002 - Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. 2002. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em: 30.09.2017.

_____. LEI nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. 2014. Disponível em: http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20140801&p=1&clipID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7. Acesso em: 30.09.2017.

_____. LEI nº 16.211/2015 - Concessão de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo. 2015. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16211.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. LEI nº 16.402/2016 - Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de São Paulo. 2016b. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>. Acesso em: 30.09.2017.

_____. LEI nº 16.703//2017 – Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. 2017. Disponível em: <http://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/4250-lei-n-16-703-de-04-10-2017-disciplina-as-concessoes-e-permissoes-de-servicos-obras-e-bens-publicos-que-serao-realizadas-no-ambito-do-plano-municipal-de-desestatizacao-pmd-introduz-alteracoes-na-lei-n-16-211-2015>. Acesso em: 29.11.2017.

- _____. LEI nº 16.886/2018 – Lei que define índices e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo a serem observados na elaboração do PIU para a ZOE do Anhembi. 2018. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16886-de-4-de-maio-de-2018>. Acesso em: 20.11.2018.
- D'ALMEIDA, C. H. “Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana”. In: *Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. 1 ed. Rio de Janeiro : IPEA, 2016, p. 23 – 33.
- D'ALMEIDA, Carolina Heldt. “A Formação do Regime de Verdade da Concessão do Espaço Urbano: os movimentos da aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana no desenho da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus em São Paulo”. In: *Properties in Transformation Contemporary Brazil*. São Paulo: Editora Blucher, p. 1-28, 2019.
- D'ALMEIDA, Carolina Heldt; GUERESI, S. Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana. *CADERNOS FGV PROJETOS – Cidades Sustentáveis*, ano 13, número 32, Edição Especial Bilíngue, p. 258-308, 2018.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GATTI, S. F. Entre a permanência. Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais: o caso da ZEIS 3 C 16 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- RIBEIRO, G. L. “Cuánto más grande mejor/ Proyectos de gran escala: uma forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos”. In *Desarrollo Eco-nómico, edited by Gustavo Ribeiro*. Buenos Aires: vol. 27, 1987.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Consulta Pública PIU Nações Unidas. 2018a. Disponível em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-nacoes-unidas/#/consulta>. Acesso em: 10.10.2018.
- _____. Edital de Chamamento Público nº 05/2017 para a apresentação de estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura para a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 24 terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, seus empreendimentos associados e seus perímetros de abrangência. 2017a. Disponível em: http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_d_e_onibus_urbano/index.php?p=239127. Ago. 2017. Acesso em: 30.09.2017.
- _____. Edital de Chamamento Público nº 01/2018 para a elaboração de subsídios preliminares à concepção, estruturação e implementação do projeto do Parque Campo de Marte e Museu Aeroespacial a ser concedido à iniciativa privada. 2018b. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1-hknYeBCPwnxWainzH_o0t4zq3QpfJKg/view. Acesso em: 10.10.2018.

_____. Minuta do decreto do PIU Anhembi. 2018c. Disponível em: <https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/#/anhembi2>. Acesso em: 10.10.2018.

_____. Plataforma digital de monitoramento dos PIUs. 2018d. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>. Acesso em: 10.10.2018.

_____. Projeto de Intervenção Urbana do Ceagesp. 2018e. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=253505>. Acesso em: 10.10.2018.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Câmara aprova pacote de concessões de Doria em 1ª votação. 2017. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/camara-aprova-pacote-de-concessoes-de-doria-em-1a-votacao>. Acesso em: 20.11.2017.

ROLNIK, R. "São Paulo ganha o Parque Augusta, finalmente! E a luta continua!" *Blog da Raquel Rolnik*. 2018. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2018/08/10/sao-paulo-ganha-o-parque-augusta-finalmente-e-a-luta-continua/>. Acesso em: 10.10.2018.

SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Subsídio ao Macrozoneamento. São Paulo: SMDU, 2016. Apresentação em PPT.