UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)
INSTITUTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

CAROLINA HELDT D'ALMEIDA

Concessa Venia

Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano

São Carlos

2019

CAROLINA HELDT D'ALMEIDA

Concessa Venia

Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano

Tese apresentada ao Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Paulo para obtenção do título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo

Orientadora: Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek

Versão corrigida

São Carlos

2019

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Instituto de Arquitetura e Urbanismo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

D999c D'ALMEIDA, CAROLINA HELDT
Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano / CAROLINA HELDT D'ALMEIDA; orientadora Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek . -- São Carlos, 2019.
298 p.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo -- Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2019.

1. Produção do Espaço Urbano. 2. Grande Projeto Urbano. 3. Concessão Urbanística. 4. Projeto de Intervenção Urbana. 5. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. I. , Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek, orient. II. Título.

Bibliotecária responsável pela estrutura de catalogação da publicação de acordo com a AACR2:
Brianda de Oliveira Ordonho Sígolo - CRB - 8/8229

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): Carolina Heldt D'Almeida

Título da tese: "Concessa Venia - Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano".

Data da defesa: 05/07/2019

Orientador: Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek

Comissão Julgadora:

Resultado:

Profa. Dra. Cibele Saliba Rizek
(IAU/USP)

APROVADA

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
(IAU/USP)

APROVADA

Prof. Dra. Raquel Rolnik
(FAU/USP)

APROVADA

Prof. Dra. Mariana de Azevedo Barretto Fix
(UNICAMP)

APROVADA

Prof. Dr. Jeroen Klink
(UFABC)

APROVADA

Coordenador e Presidente da Comissão de Pós-Graduação do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira.

Ao Emiliano, que nasceu antes desta tese
e me deu a energia necessária para
desenvolvê-la.

AGRADECIMENTOS

À Profa. Dra. Cibele Rizek, por apoiar todas as minhas experiências além da pesquisa de mestrado e doutorado – da gestão, ao ensino, à maternidade – sempre com a pergunta sobre como voltamos ao campo de investigação.

Aos membros da banca, Profs. Drs. Raquel Rolnik, Mariana Fix, Jeron Klink e Tomas Moreira, pela enorme generosidade com que leram esta tese e com que promoveram o mais estimulante debate a seu respeito.

À Tais Tsukumo e à Letícia Sigolo, amigas do peito, por acompanhar o cotidiano de desenvolvimento, tanto dos nossos pequenos como de nossos trabalhos.

Aos amigos do coração, Juliana Braga e João Sodré, sempre presentes, pelo apoio na produção e na arte da capa.

À Joyce Reis, à Simone Gueresi, à Paula Santoro, à Debora Ungaretti e ao Fernando Túlio, com quem pude discutir questões estruturais das operações urbanas consorciadas e dos projetos de intervenção urbana que alimentaram esta pesquisa.

Ao Ivan Pereira, pelo trabalho com os mapas, à Gabriella Lima, pelas transcrições das entrevistas, à Fernanda Pereira, pela revisão do texto e à Marcela Ferreira pelo apoio de última hora com as referências.

Aos parceiros da Rede Metropolitana: Marcela Ferreira, Margareth Uemura, Luciana Royer, Katia Fenyves, Cid Blanco, Karla França, Luiza Oliveira, Anaclaudia Rossbach, Bárbara Margutti, por compartilhar dos desafios da gestão e do planejamento urbano.

Em especial à minha rede de apoio: Carmen Heldt, Antonio D’Almeida, Pedro Heldt, Ana Célia de Mesquita, Alcione Almeida e Rose Almeida, pelo carinho que tiveram em dividir comigo e com o Andrei os cuidados com o Emiliano.

E ao meu querido Andrei, por compartilhar comigo, com todo amor e presença, cada traço dessa vida.

RESUMO

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. ***Concessa Venia***: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano. 2019. 298 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

Ao interrogar sobre as especificidades que conformam o espaço urbano contemporâneo é possível reconhecer alguns elementos que aparecem recorrentemente na produção do espaço, derivados da centralidade que o espaço urbano adquire na reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira. A interrogação sobre a natureza desses elementos nos leva a investigação fundamentalmente a partir de categorias empíricas, tendo em vista refletir sobre transformações urbanas no curso do seu desenvolvimento. A presente tese tem por objetivo realizar uma análise empírica sobre instrumentos, discursos, técnicas e processos nas séries de práticas recentemente adotadas na promoção de Grandes Projetos Urbanos na cidade de São Paulo, a fim de verificar a hipótese de que estaríamos diante da construção de um regime de verdade da concessão da produção do espaço como norma no desenvolvimento urbano. Assim, a pesquisa examina um movimento marcado pela passagem do ciclo das Operações Urbanas Consorciadas para a formulação dos Projetos de Intervenção Urbana, que passam a figurar como peça central no campo de indução legal entre empresas e Estado na produção do espaço em São Paulo. A elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, a experiência no Procedimento de Manifestação de Interesse do Arco Tietê, o mapeamento dos território de interesse aos projetos urbanos realizado no Zoneamento da cidade, o desenvolvimento do Plano Municipal de Desestatização, o exemplo do Procedimento de Manifestação de Interesse dos Terminais Municipais de Ônibus, e os discursos jurídico-administrativos construídos para a justificação da concessão do espaço são os objetos analisados nesta tese. São observados a partir de uma sequência de cenas entre 2013 a 2019 que, em conjunto, denotam um percurso de generalização dos Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo da concessão do espaço, e de normalização da racionalidade empresarial aplicada ao planejamento urbano como norma. A partir disso, os critérios de julgamento sobre a finalidade do projeto urbano parecem não mais se balizar em noções de direito, como no direito à cidade, mas sim eminentemente em razão de seus efeitos práticos. Nessa operação, aparece como sendo normal a adoção de dispositivos pragmáticos cujo objetivo explícito é a eficácia e a produtividade na produção do espaço, visando o desenvolvimento de instrumental apropriado ao planejamento urbano para tornar o espaço urbano um “ativo” para a expansão da acumulação avançada do capital. A presente pesquisa detém-se na reflexão sobre os estudos de caso enquanto paradigmas, significativos pela sua exemplaridade, cuja recorrência demonstra o processo de construção de um regime de verdade da concessão do espaço urbano, o que permite entrever algumas das dimensões específicas da produção do espaço urbano contemporâneo.

Palavras-chave: Produção do Espaço Urbano; Grande Projeto Urbano; Concessão Urbanística; Projeto de Intervenção Urbana; Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

ABSTRACT

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia*: State, enterprises and the concession of urban space production. 2019. 298 p. Thesis to obtain the degree of doctor in Architecture and Urbanism– Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

By questioning the specificities that make up the contemporary urban space, it is possible to recognize some elements that appear recurrently in the production of space, derived from the centrality that space starts to assume for the reproduction of capital at an advanced stage of financial accumulation. The question of the nature of these elements leads us to investigations based on empirical categories found in our case studies that allow us to reflect on the dimensions of the ongoing urban transformations. The purpose of this thesis is to carry out the empirical analysis of instruments, discourses, techniques and processes in the series of practices recently adopted in the promotion of Major Urban Projects in the city of São Paulo, to verify the hypothesis that we are facing the constitution of a regime of truth of space concession as a norm in urban development. The research examines the movement marked by the ending of a cycle of Consortium Urban Operations and its development through the Urban Intervention Projects, which stand as a centrepiece in the field of legal induction amongst companies and the State in the production of space in São Paulo. The elaboration of the Strategic Master Plan of São Paulo, the experience in the Procedure of Manifestation of Interest of Arco Tietê, the mapping of the special zones carried out in the Zoning of the territory of São Paulo, the development of the Municipal Privatization Plan, the example of the Procedure of Manifestation of Interest of the Municipal Bus Terminals, and the legal-administrative discourses built for the justification of the space concession are the objects analysed in this thesis. They are observed from a sequence of scenes from 2013 to 2019 which, together, denote the generalization of the Urban Intervention Projects as a device of space concession, and of normalization of business rationality applied to urban planning as norm. From this, the criteria of judgment on the purpose of the urban project seem no longer to be based on notions of rights, as in the right to the city, but eminently due to its practical effects. In this operation, the adoption of practical and pragmatic devices which explicit purpose is the efficiency and productivity of the production of space seems plausible, making it possible to conceive and plan the urban space as an "asset" for the expansion of accumulation of capital. The research focuses on the reflection on the case studies as paradigms, significant for their exemplarity, whose recurrence reveals the process of constitution of a regime of truth of the concession of urban space, which allows us to glimpse some of the specific dimensions of contemporary urban space production.

Keywords: Urban Space Production; Large Scale Urban Project; Urban Concession; Urban Intervention Project; Strategic Master Plan of São Paulo.

LISTA DE SIGLAS

ADAT - Agência de Desenvolvimento do Arco Tietê

ADR - *Alternative Dispute Resolution*

AIU - Área de Intervenção Urbana

AMPT - Áreas Mais Prováveis de Transformação

APEOP - Associação para o Progresso de Empresas de Obras de Infraestrutura Social e Logística

BRT - *Bus Rapid Transit* (Veículo Leve sobre Pneus)

CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção

CIC - Contrato de Investimento Coletivo

DESAP - Departamento de Desapropriação

DUP - Desapropriação por Utilidade Pública

DIS - Desapropriação por Interesse Social

EIA/RIMA - Estudo de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança ADAT - Agência de Desenvolvimento do Arco Tietê

FDAT - Fundo de Desenvolvimento do Arco Tietê

FII - Fundo de Investimento Imobiliário

Fundurb - Fundo de Desenvolvimento Urbano

IABsp - Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo

MEM - Macroárea de Estruturação Metropolitana

MIP - Manifestação de Interesse Privado

MPSP - Ministério Público do Estado de São Paulo

NESP - Novo Entreposto de São Paulo

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OUAB - Operação Urbana Água Branca

OUCs - Operações Urbanas Consorciadas

OU-Centro - Operação Urbana Centro

OUCAB - Operação Urbana Consorciada Água Branca

OUCAE - Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas

OUCAN - Operação Urbana Consorciada Articulação Norte

OUFL - Operação Urbana Faria Lima

OUI - Operação Urbana Imobiliária ou Operação Urbana Integrada
PDE - Plano Diretor Estratégico
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PIB - Produto Interno Bruto
PIU - Projeto de Intervenção Urbana
PMI - Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP - Parceria Público-Privada
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PUE - Projeto Urbanístico Específico
RDCs - Regime Diferenciado de Contratações
SECOVI - Sindicato de Compra e Venda de Imóveis
SINICESP - Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo
Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil
SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SPD - Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos da Prefeitura de São Paulo
SPP - Secretaria de Gestão do Município
SPDA - Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos da Prefeitura de São Paulo
SP-Urbanismo – São Paulo Urbanismo
VLT - Veículo Leve sobre Trilho
ZOE - Zonas de Ocupação Especial

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapas de localização das plantas fabris da cidade de São Paulo.....	52
Figura 2 - Demarcação da localização das OUCs vigentes em São Paulo.....	58
Figura 3 - Linha do tempo do desenvolvimento das OUCs	59
Figura 4 - Levantamento das receitas anuais das OUCs	62
Figura 5 - Levantamento da aplicação dos recursos das OUCs.....	63
Figura 6 - Evolução dos indicadores de produção imobiliária do município de São Paulo	75
Figura 7 - Evolução do saldo financeiro das operações urbanas	76
Figura 8 - Área de construção adicional consumida nas OUCs	77
Figura 9 - Unidades lançadas nos setores do território onde são previstas as operações urbanas	78
Figura 10 - Evolução do investimento em infraestrutura no Brasil (2003-2017) ...	80
Figura 11 - Evolução do investimento em infraestrutura e Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil (1970-2017)	80
Figura 12 - Relação entre os níveis das peças de legislação urbanística.....	94
Figura 13 - Localização das áreas prioritárias para os PIUs: MEM e Eixos	96
Figura 14 - Localização das OUCs nos Arcos da MEM	97
Figura 15 - Localização dos projetos estratégicos previstos pela SP-Urbanismo na MEM.....	99
Figura 16 - Instrumentos autoaplicáveis previstos no EIXO segundo o PDE (Lei 16.050, de 31 de julho de 2014)	100
Figura 17 - Operação prevista pela gestão municipal para articulação entre instrumentos de aquisição e de destinação de terras.....	107
Figuras 18 e 19- Levantamento do fluxo de desapropriação e dos entraves recorrentes neles Levantamento do fluxo de desapropriação e dos entraves recorrentes neles	110
Figura 20 - Etapas do desenvolvimento do PIU segundo seu Decreto regulamentador nº 56.901/2016.....	114
Figura 21 - Etapas do desenvolvimento do PIU, segundo seu Decreto regulamentador nº 56.901/2016, que preveem a incorporação de terrenos e, caso aprovada a MP 700, a incorporação seria possível desde a imissão na posse.....	116

Figura 22 - A proposta do Arco do Futuro conforme o Programa de Metas da gestão municipal 2013-2016.....	123
Figura 23 - A proposta de desenvolvimento urbano para o Arco Tietê	125
Figura 24 - O modelo de negócio da proposta do consórcio Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão.....	129
Figura 25 - O modelo de negócio da proposta do consórcio Barbosa & Corbucci/ Galvão	130
Figura 26 - O modelo de negócio da proposta do consórcio OAS/ Odebrecht/ URBEM	132
Figuras 27 e 28 - Detalhamentos do modelo de negócio com relação à estratégia de intervenção no cronograma de implementação e conforme a estrutura de gestão proposta pelo consórcio OAS/ Odebrecht/ URBEM.....	134
Figura 29 - O modelo de negócio para o PIU do Arco Tietê, conforme proposta da SP-Urbanismo.....	146
Figura 30 - Operação de incorporação e constituição de fundo imobiliário através do mecanismo de permuta segundo modelo da SPDA.....	149
Figura 31 - Operação de incorporação e constituição de fundo imobiliário prevista para a Gleba Pompeia na OUCAB	151
Figuras 32 e 33- Taxa de Transformação e valores dos preços médios previstos na ACCA do Arco Tietê, segundo o método AMTP e AMTP-U adotado pela SP-Urbanismo	155
Figura 34 - Previsão do percentual de recursos a serem destinados às desapropriações previstas na implantação da intervenção urbana da Lapa na proposta da SP-Urbanismo para o PIU do Arco Tietê.....	156
Figura 35 - Valores finais considerados pela SP-Urbanismo na “modelagem” da intervenção urbana da Lapa na proposta para o PIU do Arco Tietê	157
Figura 36 - O modelo de financiamento via OODC previsto na AIU, conforme o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) proposto pela SP-Urbanismo para a “modelagem” do PIU do Arco Tietê.....	158
Figura 37 - Síntese da lógica de estruturação de projeto urbano adotada pela SP-Urbanismo na experiência do Arco Tietê e aprimorada na proposta de regulamentação do PIU	163
Figura 38 - Síntese da Lei de Zoneamento nº 16.402 da cidade de São Paulo	167

Figura 39 - Localização das Zonas Predominantemente Industriais (ZPI 1 e 2), Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE 1 e 2), e nas Zonas de Ocupação Especial (ZOE), segundo a Lei de Zoneamento nº 16.402.....	168
Figura 40– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.....	171
Figura 41– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.....	171
Figura 42– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.....	171
Figura 43 - Panorama dos PIUs em desenvolvimento pela gestão municipal, 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 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014)	185
Figura 44 - Programa de Interesse Público proposto ao PIU piloto do Terminal Municipal Capelinha	205
Figura 45 - Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS de São Paulo, região assim denominada pelo PDE	209
Figura 46 - Equipamentos Públicos na área de abrangência do Terminal Municipal de Ônibus de Pirituba apresentados como objetos passíveis de reestruturação ou requalificação pelos concessionários.....	211

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimentos públicos nas Operações Urbanas da Cidade de São Paulo	68
Gráfico 2 - Participação percentual dos investimentos das operações urbanas no total de investimentos do município, para as funções orçamentárias: Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transporte	69

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas das Operações Urbanas da Cidade de São Paulo (1997-2016).	65
Tabela 2 - Gastos das Operações Urbanas, por operação e por tipo do gasto (1997-2016)	67

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

A INTERVENÇÃO URBANA PRIVADA DOS PROJETOS DE INTERESSE PÚBLICO

Premissas, justificativa, contexto e recorte empírico 21

Objetivos, hipótese, questões de método e organização da tese 41

MOVIMENTOS

O PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO DISPOSITIVO DE CONCESSÃO DO ESPAÇO

CENA 1: O MOMENTO

Quando se apresenta um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas 51

CENA 2: A REGULAMENTAÇÃO

O Projeto de Intervenção Urbana é elaborado como procedimento no rol de instrumentos do Plano Diretor 91

CENA 3: O ENSAIO

Um Procedimento de Manifestação de Interesse do Arco Tietê constitui o laboratório de práticas dos Projetos de Intervenção Urbana 121

CENA 4: O MAPEAMENTO

O Zoneamento mapeia os territórios de interesse aos Projetos de Intervenção Urbana 167

CENA 5: A GENERALIZAÇÃO

O Projeto de Intervenção Urbana se difunde como dispositivo no Plano Municipal de Desestatização 181

CENA 6: O EXEMPLO

Um Procedimento de Manifestação de Interesse dos Terminais de Ônibus fornece a demonstração da concessão do espaço 203

CENA 7: A NORMALIZAÇÃO

A justificação e o discurso de verdade da concessão do espaço urbano 217

CONCLUSÃO: A CONSTRUÇÃO DO REGIME DE VERDADE DA CONCESSÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO 251

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 259

BIBLIOGRAFIA 281

INTRODUÇÃO

**A INTERVENÇÃO URBANA PRIVADA
DOS PROJETOS DE INTERESSE
PÚBLICO**

Premissas, justificativa, contexto e recorte empírico

A presente tese “Concessa Venia – Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano” toma como ponto de partida o instituto da concessão pública aplicado ao espaço urbano¹ não como axioma, mas, ao contrário, como a construção de um discurso de verdade². A sua análise crítica pretende demonstrar o processo pelo qual a concessão da produção do espaço se apresenta como plausível, mediante práticas próprias de racionalidade empresarial aplicadas à produção do espaço.

Trata-se, portanto, de analisar os mecanismos, discursos e formas de manifestação da concessão aplicadas à produção do espaço para elucidar as relações entre Estado e empresas, nos seus vínculos entre saber e poder, entre a circulação de ideias e os circuitos de poder, que constituem linhas de força de um processo de produção do espaço urbano. Procura-se colocar em questão as especificidades contemporâneas da produção do espaço no Brasil a partir da análise empírica sobre uma série de práticas atualmente adotadas na formulação de processos de concessão de Grandes Projetos Urbanos na cidade de São Paulo, em relação a um padrão constitutivo das relações entre Estado e empresas no subsetor de Grandes Obras Públicas da indústria da construção civil brasileira.

O subsetor de Grandes Obras Públicas compreende obras distintas de infraestrutura, com graus diversos de tecnologia, de organização da produção e de implicações na

¹ *Concessa Venia* é um axioma jurídico: uma norma admitida como princípio, que expressaria um conceito universalmente aceito e comum na jurisprudência. No caso, possui um duplo sentido: literalmente significa “com o devido consentimento”, mas é usado para se introduzir uma discordância a um determinado tema. Concessão pública, por sua vez, consiste em contrato jurídico entre administração pública e empresa privada para a transferência, da primeira para a segunda, da execução de um serviço público.

² Trabalha-se aqui com a perspectiva de análise de Foucault (1999, 2008, 2009) a propósito da possibilidade de se examinar o processo de legitimação de determinados discursos, por meio dos mecanismos de verificação pelos quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros, desqualificando os tidos como falsos. Tratar-se-ia de observar, nesse jogo de regras discursivas, a produção de regimes de verdade, a partir do jogo de poder que funda tais discursos, e, portanto, reconhecer nesse processo seus agentes, mecanismos, objetivos e dispositivos de verificação.

malha urbana, apesar disso pode ser reconhecido por características recorrentes. Buscando definir este subsetor, o antropólogo Gustavo Lins Ribeiro (1987) denomina-o como Projetos de Grande Obra ou Grande Projeto Urbano, para melhor caracterizar suas características específicas e que são já 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 território³.

Para os objetivos desta tese, inicialmente, ressaltamos duas premissas, e a possível relação entre elas. A primeira é relativa ao significado da produção do espaço. Considera-se como pressuposto o entendimento de Lefebvre (2006, 5, advertência) sobre a produção do espaço, na medida em que o autor dialetiza o espaço como produto-produtor, em uma teoria unitária que reúne as dimensões física, social e mental, com base na análise da relação intrínseca entre forma e conteúdo⁴. Desse modo, o espaço é entendido como uma mediação, e não como elemento passivo, vazio: enquanto produto, por interação ou retroação, o espaço interviria na produção; como produtivo e produtor, entraria nas relações de produção, nas forças produtivas; e na reprodução ampliada do capital. Disso, compreende-se que o espaço urbano não é um objeto passível de domínio e de controle total, a despeito da tendência dos interesses de forças dominantes na

³ O mapeamento realizado por Gadens, Hardt e Frey (2012, p. 25) apresenta um conjunto amplo de exemplos entorno do conceito dos Grandes Projetos Urbanos na experiência brasileira desde os anos 1970, que abarca desde as Grandes Obras Públicas, além dos marcos e espaços arquitetônicos renomados, até as intervenções urbanas vinculadas aos megaeventos. De todo modo o tema é tratado por diversos autores (SWYNGEDOUW; MOULAERT; RODRIGUEZ, 2002; ULTRAMARI; REZENDE, 2007; HARVEY, 2005) que possuem em comum a constatação sobre uma forma de planejamento urbano vinculado aos objetivos de atração de capitais como estratégia de desenvolvimento urbano local.

⁴ Lefebvre (2006) estaria criticando teorias que tenderiam à reificação do espaço, ora tomando-o como palco das relações sociais, ora como resultado dessas relações. O espaço não seria nem um “sujeito” nem um “objeto”, mas, diz ele, uma realidade social, um conjunto de relações e formas (LEFEBVRE, 2006, p. 30, II). Para ele, o espaço é um produto social e, portanto, o espaço é social, possui relações sociais. “O espaço social contém, designando-lhes lugares apropriados (mais ou menos) as relações de reprodução, a saber, as relações biofisiológicas entre os sexos, as idades, com a organização especificada da família – e as relações de produção, a saber, a divisão do trabalho e a sua organização, portanto as funções sociais hierarquizadas (LEFEBVRE, 2006, p. 30, I)”.

produção do espaço contemporâneo, com vistas a subsunção da cidade à finalidade do mercado⁵.

A segunda premissa deriva de algumas interrogações sobre a problemática urbana contemporânea tomadas aqui como ponto de partida, e que inicialmente foram formuladas em pesquisa de mestrado⁶. Se, por um lado, é possível reconhecer que há especificidades na configuração do espaço urbano contemporâneo, profundamente marcado por parâmetros da lógica de eficiência empresarial na produção do espaço, tal como um conjunto de autores vem analisando (HARVEY, 2005; HALL, 2002; ASCHER, 2010; ARANTES, 2001; VAINER, 2000; RIZEK, 2011) e a têm denominado de “empresariamento urbano”, “empreendedorismo urbano”, ou ainda da “forma cidade-empresa” – referindo-se a um fenômeno que se difundiria na urbanização brasileira na década de 1990 sob o signo de planejamento estratégico⁷; por outro, é preciso admitir

⁵ Podemos também observar que Villaça (2001) parte do mesmo pressuposto de Lefebvre para construir sua tese sobre como, no processo de produção do espaço, a classe dominante comanda a estruturação do espaço urbano, mediante o controle da segregação, influenciando, por consequência, no espaço onde vivem as demais classes. Assim, Villaça (2001, p. 12) concebe que a estrutura territorial seria socialmente produzida e, ao mesmo tempo, reagiria sobre o social. Nesse sentido, ele também procura dialetizar a produção do espaço, superando concepções estruturalistas que tomariam o espaço como simples palco ou efeito do processo de acumulação do capital.

⁶ D’ALMEIDA, Carolina Heldt. **Produção Empresarial da Cidade: um laboratório/1965-1974**. Dissertação (Mestrado), Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012. A dissertação foi também publicada no livro: D’ALMEIDA, Carolina Heldt. **Produção Empresarial da Cidade no Brasil: um laboratório/1965-1974**. São Paulo: Alameda, 2019. O livro apresenta uma reflexão histórica que permite entrever uma genealogia do empresariamento da cidade. A partir do caso da construção da Grande Obra Pública da usina hidrelétrica e da cidade-acampamento de Ilha Solteira, entre 1965 e 1974, a hipótese é a constituição de um laboratório de dispositivos de produção empresarial da cidade, em cujo processo são conformados alguns instrumentos de concessão de uso inéditos no Brasil: um regime de administração de exceção e a forma-condomínio aplicados de forma experimental à produção do espaço urbano.

⁷ Harvey (2005, p. 174), buscando caracterizar esse processo, exemplifica que: “Normalmente, o novo empreendedorismo urbano se apoia na parceria público-privada, enfocando o investimento e o desenvolvimento econômico, por meio da construção especulativa do lugar em vez da melhoria das condições num território específico, enquanto seu objetivo econômico imediato (ainda que não exclusivo)”. Vainer (2000, p. 84), procurando definir o Planejamento Liberal Estratégico, descreve que a “[...] analogia da cidade-empresa constitui a condição mesma da possibilidade de transposição do planejamento estratégico de seu território natal (a corporação privada) para o território (público) urbano”, e, ao comparar, o autor conclui que se trata de: “No lugar do planejamento moderno, compreensivo, fortemente marcado por uma ação diretiva do Estado, expressa, entre outros elementos, nos zoneamentos e nos planos diretores, [trata-se de] um planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado” (VAINER, 2011, p. 2).

que não se trataria de um fenômeno circunscrito às especificidades contemporâneas. Ao menos, não em contexto da urbanização no Brasil, por exemplo, tendo em vista situações recorrentes como as vilas operárias, acampamentos de obras temporários, *company towns* etc. onde mecanismos e formas de uma produção empresarial da cidade foram constitutivos da formação urbana brasileira⁸ (CORREIA, 2009; GUNN, 2004; VICENTINI, 1994).

No entanto, a interrogação sobre as especificidades contemporâneas pode sinalizar que a novidade, na atualidade, estaria no próprio processo de normalização da racionalidade empresarial aplicada à produção do espaço, que parece adquirir um estatuto de verdade. Nesse sentido, interessa compreender a dimensão do fenômeno do empresariamento urbano adotado como caráter para singularizar a especificidade contemporânea.

Uma dimensão importante a ser considerada nesses termos é que na atualidade não se trataria mais de experiências restritas a situações de exceção e contextos específicos, como foram as produções dos enclaves de Grandes Obras Públicas⁹ fora de centros urbanos, realizadas no processo de construção da rede de infraestruturas regionais no Brasil “nacional-desenvolvimentista” (vilas e acampamentos de obras tornados cidades vinculadas às atividades de mineração, hidrelétricas, rodovias etc.), donde vigorava um espaço-tempo delimitado a situações de modelos urbanos confinados, desenhados como forma de controle pela empresa sobre os trabalhadores no espaço fabril, implementados por mecanismos regulamentadores e disciplinares em favor de uma racionalidade fordista.

⁸ Correia (2001), por exemplo, analisa aglomerações urbanas criadas por empresas no Brasil e traça um panorama da produção dessas formas urbanas no território brasileiro, refletindo sobre a construção de suas denominações, que engloba as moradias operárias do século XIX, comumente chamadas de *vilas operárias*, as *company towns*, a cidade operária etc.

⁹ A referência aqui é a análise de Ribeiro (1987) sobre as zonas de enclave realizadas pelos Grandes Projetos Urbanos. Ribeiro (1987, p. 12) destaca que uma estratégia comumente adotada em Grandes Obras Públicas é a configuração de um território delimitado, onde vigora uma gestão específica distinta da regulamentação pública durante o longo período de implementação de uma Grande Obra. E analisa o caráter da estratégia como sendo propriamente a instauração de um regime de exceção de controle empresarial no empreendimento, onde o isolamento, como uma zona de enclave, facilitaria a realização da extensão do poder da empresa controladora do empreendimento ao controle de todo o território, assim todo o território passa a ser orientado a obedecer a lógica de exceção da produção do Projeto de Grande Obra.

Segundo a perspectiva teórica de Deleuze (2010) e de Foucault (2008, 2009), haveria uma diferença fundamental entre as formas de controle nos moldes de espaços confinados (a fábrica, o hospital, a escola etc.) e a forma de modulação da sociedade empresarial, que se trataria de um processo de interiorização da empresa e suas normas no corpo social¹⁰, tornando a sociedade regulada com base no mercado (FOUCAULT, 2008). Dessa forma, as práticas governamentais não mais se balizariam sobre a noção de “certo” e “verdadeiro” a partir do critério de direito e legitimidade; mas a governamentalidade liberal da sociedade empresarial seria fundada na razão econômica, de modo que a baliza do juízo do que é “certo” e “verdadeiro” seria dada em função de seu efeito (prático) (FOUCAULT, 2008, p. 21)¹¹. A partir de então teria importância um conjunto de intervenções que não tivessem a forma de uma intervenção regulamentar, mas que operassem no sentido de regular e gerir (FOUCAULT, 2009, p. 474), ganhando destaque o desenvolvimento de mecanismos e normas de uma racionalidade empresarial.

Com efeito, se há um processo de generalização das intervenções urbanas contemporâneas de Grandes Projetos Urbanos realizados não mais como enclaves fora de centros urbanos, mas no espaço intraurbano das cidades, que sinalizaria a normalização da racionalidade empresarial aplicada à produção do espaço, esse processo parece ainda desafiar o entendimento sobre a natureza das mudanças em curso. Os seus mecanismos e instrumentos e, principalmente, os interesses em torno do campo de indução legal no domínio da legislação urbanística associada ao projeto e planejamento urbanos são, ou deveriam ser, objeto de questionamento. E mais: esse

¹⁰ Exemplificando, Foucault (2008) fornece a perspectiva de dois paradigmas que expõem a passagem dos mecanismos de controle disciplinares e regulamentadores, na forma de moldes e confinamentos, para os dispositivos reguladores, que Deleuze (2010) denominaria como um processo de modulação: cita, no primeiro caso, o acampamento romano em fins do século XVI e, no segundo, as urbanizações das grandes cidades do século XVIII, que, para ele, manifestariam a emergência da governamentalidade liberal. Foucault (2008) assinalaria que os mecanismos, as tecnologias, as técnicas de poder e, então, a governamentalidade, seriam distintos em cada caso. Ou seja, haveria um conjunto distinto de instituições, procedimentos, análises, cálculos, táticas que permitiriam operar de modo diferente a forma de poder em cada um desses casos.

¹¹ Na análise de longa narrativa sobre o desenvolvimento da governamentalidade liberal, Foucault (1999, 2008, 2009) demonstra o desenvolvimento de práticas e mecanismos que marcariam uma transformação das técnicas de poder que caracterizaria a razão governamental moderna. De todo modo, o governo, em razão de agir conforme a verdade, passaria a adotar como critério de juízo a ciência da economia política: a verdade econômica e seus critérios de eficácia e resultados seriam então colocados no centro da prática governamental liberal.

processo parece, ainda, igualmente desafiar a compreensão sobre a forma, as categorias e as ferramentas com as quais pode ser pensado o urbano contemporâneo, especialmente no caso brasileiro.

Vera Telles (2007, p. 7), refletindo a esse respeito, reconhece que na atualidade “[...] as noções de leis, direitos, cidadania e espaço público foram esvaziadas de sua potência crítica”. E assinala a necessidade de uma revisão de conceitos e de critérios para a inteligibilidade do urbano contemporâneo¹² (TELLES, 2006). Ela observa especialmente o caso brasileiro, notando que as contradições da realidade urbana não mais poderiam ser inscritas na dialética de contrários, tematizada pelos pares conceituais das teorias da formação urbana: arcaico-moderno, precariedade-modernidade, informal-formal, desemprego-emprego, legalidade-ilegalidade, desenvolvimento-subdesenvolvimento, periferia-centro (TELLES, 2007). Para a autora, seria necessária uma revisão do terreno em que se problematizariam as incompletudes da modernidade da sociedade brasileira, ou seja, o seu subdesenvolvimento. Isso porque o que se apresentaria como um dado concreto é que a própria noção de superação se desfazia como horizonte histórico, e como referência crítica, antes fundante nos debates das décadas anteriores sobre o destino e a interpretação da sociedade brasileira (TELLES, 2007, p. 5).

A autora se baseia em Francisco de Oliveira (2003), para quem o processo de transformação recente é explicado a partir da generalização das formas precárias e informais do trabalho que teriam alcançado também os eixos das modernas economias dos países centrais e das empresas de ponta, como expediente próprio da lógica de acumulação e retomada dos lucros na fase financeirizada do capitalismo. Para Oliveira (2003) essa conjuntura imporia o reconhecimento de que a modernização não cria empregos, e que a universalização dos direitos e cidadania seriam prometidos e viabilizados como reformas na restrita fase fordista de regulação do capital. De modo que se desfazia o horizonte de superação do subdesenvolvimento brasileiro, de

¹² Segundo Telles (2006, p. 14): “São mutações de fundo. Mas, então, é preciso reconhecer que isso muda tudo nas formas de lidar e fazer a experiência do trabalho, da cidade, seus espaços e territórios. É uma situação que está a exigir um giro em nossas categorias, de modo a construir um plano de referência e um espaço conceitual que permitam colocar em perspectiva e figurar esses processos, ressituar os problemas, colocar outros tantos e perceber nas dobras desse desmanche, nas redefinições e desagregações do 'mundo fordista' [...] outros paradigmas de relações, campos de força que também circunscrevem os pontos de tensão, resistências ou linhas de fuga pelas quais perceber a pulsação do mundo atual”.

modernização do arcaico, de assalariamento do trabalho e de formalização do informal, que até os anos 1990 se apresentavam em debate no Brasil.

Esta interpretação evidentemente levanta questões sobre a centralidade da produção do espaço na atual fase de acumulação avançada do capital e, por sua vez, sobre o papel do planejamento urbano na mediação das relações entre Estado e empresas sob a dominância financeira. Especialmente considerando, no caso brasileiro, que noções do direito público, do ponto de vista do direito à cidade¹³, como a agenda para a implementação da reforma urbana disseminada por meio de instrumentos urbanísticos e modelos de inclusão social para a superação do atraso urbano, parecem perder relevância como critérios de julgamento sobre a finalidade das intervenções urbanas e de seu interesse público. Isso se evidencia face às políticas de desenvolvimento urbano derivadas de modelagens de negócios que avalizam a verificação da eficiência de implementação de Grandes Projetos Urbanos¹⁴. Nesse sentido, parece haver aí uma mudança relativa à natureza da baliza sobre o juízo daquilo que é considerado “certo” e “verdadeiro”, que passa a corresponder não a um modelo ideal de ordem, mas sim em função de seu efeito prático – como a verificação na modelagem de estruturação de um Grande Projeto Urbano, com vistas a antecipar e mensurar os efeitos da efetiva realização futura da intervenção urbana e do desenvolvimento urbano e econômico dela derivado.

¹³ A referência aqui é ao conjunto de legislações urbanísticas e agendas da política urbana que conformaram o campo teórico da política da reforma urbana no Brasil, consolidando o paradigma da finalidade (e do direito) do espaço urbano voltado à função social da cidade como elemento central da política urbana brasileira expressa na Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 182 e 183) e no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, BRASIL, 2001). Assim, o termo *direito à cidade* remete-se a um conjunto de noções que foram incorporadas ao ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro no período que seguiu a reabertura democrática do país.

¹⁴ Klink e Souza (2017) apresentam uma reflexão sobre os vetores da financeirização urbana no Brasil, que se assentaria no entrelaçamento entre os Grandes Projetos Urbanos, os mecanismos de financiamento e crédito públicos e a própria atuação territorial do Estado e de seus instrumentos de planejamento urbano. Nesse processo, os autores reconhecem estratégias, narrativas e mecanismos de atuação de agentes públicos e privados no uso de modelagens e formas de governança corporativa aplicadas nos projetos urbanos, entre outras práticas materiais e discursivas analisadas nos estudos de caso da literatura que os autores mapearam (CALLOM, 1998; MACKENZIE, 2005; BERNDT; BOECKLER, 2009; MCALLISTER, 2007; KLINK; STROHER, 2017; MUELLERLEILE, 2013, apud KLINK; SOUZA, 2017). Para Klink e Souza (2017, p. 395): “Os estudos de caso citados ilustram como o poder público passa a atuar em estratégias de maximização das rendas da terra e como as relações de poder na implementação dos projetos de desenvolvimento urbano têm sido deslocados em favor dos investimentos financeiros ao longo das frequentes mudanças de usos”.

A lógica empresarial na qual os Grandes Projetos Urbanos se apoiam estaria assentada em certo padrão recorrente da relação cada vez mais estreita entre Estado, empresas e setor financeiro, que marcaria uma passagem do complexo industrial para o quadro que Aalbers (2008) denomina de complexo imobiliário-financeiro. Contudo, é necessário refletir sobre os traços dessa passagem desde as experiências urbanas sob a forma como o neoliberalismo se desenvolve no Brasil.

Do ponto de vista geral, e não específico ao caso brasileiro, com base na Escola da Regulação, alguns autores têm buscado refletir sobre a natureza das transformações urbanas contemporâneas a partir da análise da produção do espaço em relação aos novos conteúdos do regime de acumulação na mundialização financeira. O termo é adotado por Chesnais (1999, p. 26) ao reconhecer um novo “sistema de relações econômicas e sociais internas e internacionais cujo centro é a finança e que está apoiado nas instituições financeiras e políticas do país hegemônico em escala mundial”. Isso, para o autor, pressuporia uma nova forma de dominação baseada num regime de acumulação e num regime de regulação distintos do parâmetro fordista. Assim, Chesnais (2005, p. 35) entende que o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais, de forma que a acumulação financeira se apresentaria, aparentemente, como um processo que se valoriza sem sair da esfera financeira, no entanto, estaria baseada na perspectiva de valorização futura que de fato deve se realizar na esfera produtiva.

Com base na relação fundamental entre a esfera financeira e produtiva no processo de acumulação do capitalismo avançado na contemporaneidade, Ana Fani Carlos (2011) aponta que, no movimento de passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro, seriam engendradas novas estratégias que tornariam o espaço um elemento produtivo, e que resultaria em novos conteúdos no processo de urbanização. Lefebvre (2006) já assinalava a tendência de o processo de acumulação industrial tornar o espaço uma condição necessária ao processo de reprodução do capital, e operativa para a superação de crises de acumulação. Em função da apropriação de espaços existentes, construção, destruição e reconstrução, a produção do espaço tenderia a deixar de ser um ramo secundário, tornando-se central (LEFEBVRE, 2000, p. 386-388). Nesse processo, Lefebvre (2006, p. 387-388) destaca em especial o papel que os setores imobiliário e da construção civil teriam em atuar contra a tendência à queda na taxa de lucro em função

da massa de mais valia produzida na construção¹⁵. Harvey (2003; 2004) tem reafirmado essa tese, assinalando que as possibilidades de o capital superar as crises de acumulação estariam na base de um novo imperialismo, na medida em que a articulação entre diferentes espaços e as necessidades de expansão de mercados engendrariam espaços onde ainda se poderia realizar uma acumulação primitiva, que o autor denomina de acumulação por espoliação. Tratar-se-ia da expansão do capital para explorar novas fronteiras através de novas formas de propriedade intelectual (patentes), da mercantilização crescente de recursos naturais, da mercantilização de culturas, da privatização de bens até então estatais etc. (HARVEY, 2004, p. 122, 123), donde o espaço se tornaria um elemento produtivo.

Mais especificamente, a terra urbana é analisada como tendo sido tornada um “ativo” financeiro¹⁶, mediante instrumentos que não estariam mais a compreendê-la como um bem coletivo, do ponto de vista dos direitos, mais sim visando a sua mobilização por meio da articulação entre o fundiário e o imobiliário ao mercado de capitais (SHOHER, 2017, p. 258). Daí a importância que terá todo o quadro normativo do regime jurídico entorno da regulação da terra para disponibilizar este “ativo” em formas adequadas à acumulação no capitalismo avançado.

A respeito da urbanização brasileira, a pesquisa pelos conteúdos especificamente urbanos¹⁷ no processo de expansão capitalista resultou numa série de estudos na área da arquitetura e urbanismo até a década de 1980¹⁸ (ver OSEKI; PEREIRA; MARICATO;

¹⁵ Nas palavras de LEFEBVRE (2000, p. 387-388): “Ocorre então que o ‘imobiliário’ é energicamente chamado à ordem. [...] oscila entre um papel subalterno de evocação, de volante de complemento, enfim, de regulação, e de função dominante. [...] Mas ele conserva uma função essencial: a luta contra a tendência à baixa da taxa de lucro médio. A construção (privada ou pública) rendeu e rende ainda, exceto em casos excepcionais, lucros superiores à media. O investimento no ‘imobiliário’, isto é, na produção do espaço, comporta ainda uma proporção superior de capital variável relativamente ao capital constante. [...] Donde a formação de uma massa de mais-valia que aumenta a massa geral, mas da qual uma parte pertence às empresas de construção, aos promotores, aos especuladores”.

¹⁶ Harvey (2005) irá assinalar que a terra se aperfeiçoa como mercadoria quando se converte em “ativo” financeiro, tendo seu preço derivado da taxa de juros, e então ela se autonomiza da esfera produtiva.

¹⁷ O termo foi cunhado por Francisco de Oliveira no prefácio do livro organizado por Ermínia Maricato (1982).

¹⁸ Uma revisão bibliográfica sobre os estudos do urbano com base nas pesquisas realizadas até a década de 1980 (OSEKI; PEREIRA; MARICATO; MAUTNER, 1991) apontava que as pesquisas

MAUTNER, 1991) formando um significativo conjunto de pesquisas sobre o ambiente construído. Um dos aspectos de convergência nessas diversas pesquisas estava na reflexão sobre o papel do espaço no processo de acumulação de capital no Brasil, a fim de compreender o processo pelo qual o espaço sustentaria uma atividade produtiva tecnicamente atrasada, que é a construção civil brasileira, uma vez que, ao mesmo tempo, ela seria uma das atividades mais lucrativas¹⁹ (OLIVEIRA, 1982, p. 15). Para Sergio Ferro (2006, p. 98-99), a manutenção de áreas retrogradadas de produção como a construção civil seria uma estratégia recorrente para se frear a tendência à queda estrutural da taxa de lucro na economia como um todo²⁰. Desse modo, podemos assinalar que Ferro concordaria com Lefebvre, ainda que não estivesse tratando da análise da produção do espaço, mas sim a respeito do projeto da arquitetura moderna e o motivo da não industrialização da construção civil²¹, sobre a contradição na produção da arquitetura entre atraso e moderno.

tendiam a considerar a cidade na ótica do consumo, e mais como suporte das relações sociais e não como produto-produtor dessas contradições; mesmo que alguns esforços de pesquisa à época buscassem a análise da renda fundiária como suporte do processo de acumulação capitalista na indústria da construção civil habitacional, ou ainda, apoiados na teoria de acumulação capitalista, pesquisassem a dinâmica do crescimento da cidade por estudos sobre a metropolização, a autoconstrução, o loteamento na periferia, os agentes do mercado imobiliário, as políticas de financiamento habitacional ou, então, as transformações nas relações de trabalho na construção civil relacionadas a apropriação da terra.

¹⁹ Segundo alguns pesquisadores: “Pela possibilidade de combinar a capacidade de explorar o trabalho vivo no canteiro e captar o trabalho morto através da valorização imobiliária, a lógica de valorização do capital no ramo da Construção tende a se beneficiar tanto da modernização, como do atraso das técnicas de construir” (OSEKI; PEREIRA; MARICATO; MAUTNER, 1991, p. 42).

²⁰ Ascher (s.d., p. 14) também analisaria essa questão reconhecendo o fato de o setor da construção civil ser “[...] um dos primeiros pontos de apoio para a acumulação”, especialmente considerando a produção habitacional que é um dos elementos da definição do custo de reprodução da força de trabalho. E ele ressaltaria que uma das formas de transferência da taxa de lucro entre os setores ocorreria pelo fato de cada unidade da produção da economia precisar de um capital constante fixo sob a forma de construções: instalações industriais, armazéns, infraestruturas, o que significaria todo o “ambiente urbano construído” (ASCHER, s.d., p. 1).

²¹ Segundo Ferro (2006, p. 99): “Em tese, são áreas de produção arcaicas, como a construção civil, que garantem uma taxa de lucro alta, num país subdesenvolvido, já que utilizam um capital constante relativamente menor que o capital constante industrial. [...] [E] devido à baixa composição orgânica de capital que aí é empregado, isto é, devido à forma arcaica de produção, a taxa de lucro é forçosamente mais elevada que a da indústria automobilística, por exemplo. Através de uma complexa série de mediações, que não nos importa examinar aqui, a taxa de lucro se homogeneíza: parte da mais-valia, do trabalho não pago, produzida na construção civil e outros setores atrasados de produção (agricultura, por exemplo) aparece como sendo mais-valia produzida na indústria automobilística 'nacional'. E como a indústria (automobilística) 'nacional'”

Tema esse que foi profundamente debatido no campo da arquitetura brasileira²², tanto na década de 1980, como também nas recentes pesquisas que vêm procurando repensar as dimensões das transformações contemporâneas no campo da arquitetura e do urbanismo por meio da análise da construção civil, particularmente através do subsetor habitacional. Os estudos mais recentes, de maneiras distintas, têm buscado pesquisar o setor da construção em relação com o mercado imobiliário, o capital financeiro, e, por vezes, o papel do Estado e a centralidade que a questão do espaço adquire como elemento produtivo²³ (MOURA, 2011; TONE, 2010; SHIMBO, 2010; FIX, 2012, 2007; BOTELHO, 2007; ARANTES, 2010; ROYER, 2009; AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015; FERREIRA, 2017; PETRELLA, 2018).

Apenas para citar um elemento em comum entre essas recentes pesquisas, sem aqui se aprofundar nas especificidades das contribuições de cada uma, há uma constatação de que o processo de financeirização da produção imobiliária implicaria novos elementos na construção habitacional²⁴, e isso sinalizaria novos conteúdos na produção do espaço,

está para a indústria metropolitana assim como a construção civil está para a indústria (automobilística) 'nacional', podemos imaginar a densa e intrincada rede de fatores interessados neste fato simples: a manutenção do modo arcaico de produção da construção civil". Outras estratégias que Ferro (2006) cita são as recorrências ao monopólio e ao imperialismo.

²² A investigação sobre o "atraso" na construção civil (manifestada no trabalho manufatureiro, pré-taylorista, pré-capitalista etc.) procurava analisar o significado dialético que estruturas econômicas tidas como atrasadas (arcaicas, informais, pré-capitalistas etc.) assumiam em relação às estruturas modernas e dinâmicas para a acumulação da economia em países de periferia, que era o caso do Brasil. O paradoxo a que muitos pesquisadores chegavam seria o medíocre desenvolvimento da industrialização da produção na construção civil brasileira em um momento de expansão do sistema capitalista, especialmente marcado pelo desenvolvimentismo do período das décadas de 1960 e 1970 (OSEKI; PEREIRA; MARICATO; MAUTNER, 1991, p. 42). Outra contribuição dessas pesquisas foi a respeito da reflexão das especificidades da produção da construção implicar na dificuldade da regularidade, padronização e industrialização do processo produtivo em canteiro de obras. O que resultaria no problema da racionalização do trabalho no canteiro, da industrialização e modernização do setor da construção civil e, ainda, para autores como Ferro (2006), isso representaria as contradições de realização do projeto da arquitetura moderna, que se fundamentava na perspectiva de industrialização da construção.

²³ Para Botelho (2007, p. 55-57), por exemplo: "A renda fundiária, unida ao lucro da construção e aos juros do capital financeiro autonomizado (que garante parte dos recursos para o setor imobiliário), faz parte de um circuito cada vez mais importante de circulação e acumulação do capital".

²⁴ Essas pesquisas, dentre as inúmeras contribuições, revelam, por exemplo, o surgimento de novos vínculos entre a renda da terra e o desenho urbano; a oferta de crédito e a mobilização da propriedade da terra com a tendência a sua desabsolutização; o vínculo entre habitação social e habitação de mercado, que antes eram produtos distintos; o ritmo de produção e as

sem, no entanto, a superação de antigos problemas. Conclusão essa que, refletindo sobre os termos gerais da mundialização financeira, Chesnais (2005, p. 22) observaria que o regime de acumulação sob domínio do capital financeiro mundanizado estaria baseado no acirramento da propriedade patrimonial de caráter rentista, acomodando modernas formas de gestão e tecnologia com “as formas de exploração mais retrogradadas da força de trabalho e do meio ambiente”.

Fix (2011, 2007), analisando o caso brasileiro, afirma que ao contrário do americano, onde se observa que a financeirização da produção imobiliária pôde remover os entraves à plena mercantilização da terra²⁵, no Brasil o circuito imobiliário que historicamente seria reservado às elites brasileiras e circunscrito a um caráter mercantil, passaria recentemente por um processo de internacionalização incompleto e truncado. Nesse processo, o setor imobiliário conseguiria contornar apenas parcialmente as barreiras à sua expansão, devido, fundamentalmente, à péssima distribuição de renda no Brasil, que se apresentaria como um obstáculo para a completa metamorfose entre capital financeiro e imobiliário.

Conformando-se então como uma relação truncada, talvez seja possível pensar que essa relação não mais estaria assentada na dialética arcaico e moderno, na medida em que esses elementos parecem combinados de maneiras distintas, apresentando, possivelmente, novos conteúdos às contradições na produção do espaço. Ao mesmo tempo, parece sinalizar uma reconfiguração de agentes, processos, mecanismos e formas nas relações entre público e privado, entre Estado e empresas na formulação e implementação das políticas públicas e do planejamento urbano, caracterizadas pela inserção, no seu cerne, da racionalidade empresarial sob a égide da dominância financeira.

Fix (2011) sinalizaria isso, por exemplo, apontando que a temporalidade, a escala dos empreendimentos, as características das obras etc. passariam a corresponder não às

características da obra e da tecnologia que passam a corresponder à demanda e à racionalidade dos gestores dos fundos de investimento etc.

²⁵ Na tese da autora, ela assinala que isso teria permitido que a lógica financeira se impusesse nos Estados Unidos até encontrar seus limites manifestados na crise de 2008 (FIX, 2011).

demandas dos proprietários, mas dos gestores dos fundos de investimentos²⁶. Isso talvez possa significar uma mudança dos conteúdos da produção do espaço urbano contemporâneo e suas contradições, com novos elementos, relações sociais, mecanismos, formas e instrumentos de gestão.

Contudo, essa interrogação sobre a natureza das transformações urbanas em curso tem provocado pesquisas que abordam a questão relativa aos novos elementos na produção do espaço a partir de um recorte de análise restrito ao subsetor habitacional, visando avaliar as relações entre o mercado imobiliário e o mercado financeiro, e os novos elementos que engendram e se conformam no espaço urbano. Nesse sentido, escapa ao recorte de análise das referidas pesquisas parte significativa do campo de indução legal e de produção do ambiente construído no Brasil relativo às Grandes Obras Públicas de infraestrutura, que, no entanto, constituem a área moderna de capital nacional oligopolista das empreiteiras²⁷, que lideram o setor brasileiro tipicamente atrasado da construção civil.

Apesar das relações e impactos dos projetos e da implementação das Grandes Obras Públicas no processo de expansão e acumulação de capital, com efeitos de médio e longo prazo para o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento urbano²⁸, as Grandes

²⁶ Tone (2010), analisando o mesmo processo, ressalta que o modo de produção capitalista teria encontrado um meio de superar o limite autoimposto pela prática da propriedade individual privada dos meios de produção, passando à prática da propriedade social em que as empresas assumem a forma de empresas sociais. Para a autora, com base na teoria marxista: “O próprio capitalista funcionante se torna mero ‘administrador de capital alheio’, enquanto é constituído um grupo de capitalistas monetários, a ‘nova aristocracia financeira’. A alienação máxima entre produtores reais e meios de produção se estabelece, abarcando ‘a todos os indivíduos realmente ativos na produção, do dirigente até o último dos diaristas’ que, em uma contradição em termos, torna possível a ‘produção privada, sem o controle da propriedade privada’” (MARX, 1988, apud TONE, 2010, p. 52).

²⁷ É preciso reconhecer um conjunto de empreiteiras que atua no subsetor das Grandes Obras Públicas e que teriam instituído um determinado padrão de relação entre Estado e empresas nesse subsetor: OAS, Camargo Corrêa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Mendes Júnior e Queirós Galvão, principalmente.

²⁸ Bolaffi (apud MARICATO, 1982, p. 48), analisando o desenvolvimento do subsetor habitacional no Brasil, já nos anos 1980, reconhece que seus efeitos “para trás”, de impactos na cadeia produtiva, são altos no que diz respeito à geração de emprego, e especialmente para a mão-de-obra pouco qualificada; mas são baixos seus efeitos no estímulo da atividade industrial como um todo (os efeitos “para frente”). Já o subsetor das Grandes Obras Públicas, considerado a parte moderna do setor da construção segundo Camargos (1993, p.23), implicaria consideráveis efeitos “para frente” dado o grau de industrialização e por representar instrumentos de

Obras Públicas foram muito pouco ou raramente estudadas de modo sistemático e, muito menos ainda pelo campo da arquitetura e urbanismo²⁹, seja pelos estudos da urbanização ou dos processos produtivos da arquitetura e da construção em canteiro de obras, ou pela importância do setor na economia brasileira³⁰.

Na contramão dessa tendência, a presente tese de doutorado se alimenta das interrogações realizadas desde a pesquisa de mestrado e de trabalho final de graduação da autora, em ambas abordando como objeto o subsetor de Grandes Obras Públicas. Ressalta-se, contudo, que as pesquisas anteriores tratavam da Grande Obra Pública no contexto de formulação e implementação das obras de infraestrutura e da própria estruturação das empresas do subsetor segundo o modelo desenvolvimentista da política econômica do regime dos militares, especificamente entre as décadas de 1960 e 1970³¹. Com base nessa experiência de pesquisa a presente tese parte de um olhar sobre

condução da política econômica, em especial de políticas expansionistas ou de cunho desenvolvimentista.

²⁹ É preciso, no entanto, destacar a obra de Jorge Oseki (1982) e recentemente o livro de Raquel Rolnik (2015) que aborda o tema. Além dos trabalhos de Ângela Tude de Souza (1986), Nilton Vargas (1983, 1992), Gustavo Lins Ribeiro (1987), Regina Camargos (1992) e Pedro Campos (2017) que, apesar de não estarem pesquisando no campo da arquitetura e do urbanismo, suas produções tiveram repercussão e interlocução no campo de estudo do ambiente construído. Além disso, há uma bibliografia recente, concomitante ao desenvolvimento da presente pesquisa, que aborda os Grandes Projetos Urbanos, citada anteriormente, que igualmente contribui para a análise de um panorama do processo de produção das Grandes Obras Públicas.

³⁰ Uma avaliação sobre a lacuna na historiografia brasileira a respeito desse assunto foi tratada em profundidade no capítulo do livro *Arquitetura e Escrita*, que está no prelo, à convite do Prof. Dr. José Tavares Correia de Lira: D'ALMEIDA, Carolina Heldt; OLIVEIRA, R.; PULHEZ, M. "Da perspectiva das obras de grande escala para a historiografia da arquitetura: contribuições desde a sua produção no Brasil dos anos 1960 e 1970". In: LIRA, J. *Arquitetura e Escrita*. São Paulo: Romano Guerra, 2019. O capítulo propõe uma leitura baseada em três entradas metodológicas: a perspectiva da grande escala, o prisma político-econômico e as posições dos agentes nessa engrenagem. Defende-se que, como método, a variação das escalas de análise permite alternativas importantes de construção narrativa sobre o fazer arquitetônico, tornando possível ultrapassar fronteiras analíticas que a escrita (canônica) da história muitas vezes interpõe aos pesquisadores desse campo.

³¹ As pesquisas de mestrado e de trabalho final de graduação são, respectivamente: D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **Produção Empresarial da Cidade: um laboratório/1965-1974**. Dissertação (Mestrado), Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012; e D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **A produção material de uma obra: processo de trabalho na construção de Ilha Solteira**. Trabalho Final de Graduação, Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Ao se analisar a Grande Obra Pública da construção da usina hidrelétrica e da cidade-acampamento de Ilha Solteira entre os anos de 1965 e 1974, a análise histórica permitiu entrever uma genealogia da constituição das formas de empresariamento urbano, na medida que a Ilha Solteira parecia

um padrão constitutivo de relações entre Estado e as empresas brasileiras do subsetor de Grandes Obras Públicas para analisar o desenvolvimento dos Grandes Projetos Urbanos e as transformações contemporâneas urbanas em curso no Brasil.

A partir da análise de Camargos (1993) é possível reconhecer um padrão das singularidades de relacionamento entre as empreiteiras de Obras Públicas e o Estado brasileiro, dado pela imbricação de interesses público-privados que se manifestariam na grande capacidade de influência dos empreiteiros nas áreas da política pública, que se referem aos grandes projetos de infraestrutura, cuja consequência seria a orientação a uma privatização de dimensões originalmente públicas (1993, p. 8-9)³². Uma característica fundamental da construção pesada seria a natureza pública ou estatizada da estrutura de demanda, que instituiria o elemento político como uma variável chave da dinâmica capitalista do setor. O que implicaria interrelações no campo normativo relativo às iniciativas de criação de legislações específicas como forma peculiar de funcionamento da construção pesada, definindo espaços de atuação das empresas no processo de expansão e acumulação³³ (CAMARGOS, 1993, p. 24- 25). Logo, definindo os

significar um laboratório de práticas de produção empresarial da cidade. No caso, tratar-se-ia de um laboratório porque se trata de práticas que se difundem na urbanização brasileira com o planejamento liberal a partir da década de 1980 e principalmente de 1990, o caso de Ilha Solteira demonstraria que essas práticas não teriam sido forjadas em razão crítica ao planejamento autoritário da ditadura dos militares, mas teriam sido engendradas no seu seio. Assim, essas conclusões da pesquisa de mestrado puderam iluminar as interrogações iniciais do projeto de pesquisa de doutorado sobre as especificidades da produção do espaço urbano no Brasil contemporâneo, e, ao mesmo tempo, incitar a pesquisa a seu respeito.

³² Nilton Vargas (1983, 1988) agrega à pesquisa sobre o padrão de relação entre o subsetor e o Estado uma dimensão que estaria fora do âmbito da produção, mas que, segundo o autor, seria uma das causas da situação do “atraso” produtivo que persiste mesmo considerando que este subsetor é a ponta “moderna” do setor da construção civil no Brasil. Para o autor, a justificativa das empresas do subsetor não investirem na racionalização e na industrialização da produção, além da depreciação do valor salarial da mão-de-obra na construção — que é a tese corrente —, seria também derivado do âmbito da organização do trabalho na lógica típica do setor. O fundamental dessa lógica é que ela opera privilegiando os aspectos técnicos e os prazos da construção “custe o que custar”, sem levar em conta a produtividade, uma vez que a margem de lucro é garantida por acordos ou meios ilícitos; sendo, portanto, o maior compromisso das empresas com o órgão público o cumprimento dos prazos de construção (VARGAS, 1988, p. 5).

³³ Segundo a tese de Camargos (1993, p. 25): “Aqui procura-se demonstrar que o processo de acumulação e expansão capitalista na grande engenharia brasileira só pode ser pensado à partir da ação do Estado, mais precisamente, da ação de determinados órgãos, agências e empresas estatais no sentido de criação de uma série de condições econômicas e institucionais que favorecem decisivamente aquele processo. Por outro lado, iniciativas no campo normativo, com a criação da legislação sobre licitações públicas, instituíram no setor de construção pesada uma

limites, entraves e brechas no sistema de instrumentos e dispositivos para a atuação do subsetor de cunho oligopolista.

A partir desse ponto de vista³⁴, uma questão inicial que teria incitado o desenvolvimento desta pesquisa seria sobre o possível aprofundamento do padrão de relações diretas entre Estado e empresas diante do processo recente de desenvolvimento do marco regulatório das concessões e parcerias no Brasil, que implicaria novos dispositivos para ampliação das fronteiras jurídico-administrativas e a expansão da acumulação do capital na produção do espaço urbano.

Inclusive porque a estruturação do marco regulatório das concessões e parcerias teria sido desenvolvida no interior das relações entre o Estado e as empreiteiras brasileiras para a produção das Grandes Obras Públicas no Brasil³⁵. Processo que se desenvolve desde os anos 1990 com base na lógica neoliberal de desengajamento estatal da produção de infraestrutura e serviços públicos, e ganha maior envergadura a partir do marco jurídico brasileiro sobre os contratos de obras de infraestrutura com a Lei de

forma peculiar de ‘funcionamento’, definindo espaços e atuação para os diversos tipos e empreiteiras (pequenas, médias, grandes e ‘super’ grandes). No curso do processo de expansão e acumulação capitalista no setor de construção pesada é que será engendrado o padrão de relacionamento Estado/Empreiteiros”.

³⁴ O “complexo industrial” da construção civil se estrutura no Brasil a partir de um conjunto diversificado e com forte dependência de várias atividades especializadas da construção, num processo que tem início na década de 1930 (GITAHY; PEREIRA, 2002) e que se baseia no caráter da “variabilidade” do produto-mercadoria da construção: a cada produção variam os usos, os fatores geográficos e técnicos de cada produto; de modo que, ao contrário da indústria fabril, na construção a unidade de produção é móvel e o produto é fixo (CORIAT, 1983, p. 3). Isso desdobraria uma série de consequências associadas ao desenvolvimento do setor, notadamente a centralidade da questão da renda da terra, em geral, e da renda imobiliária, em particular. A estruturação do subsetor de Grandes Obras em específico acompanha o desenvolvimento das infraestruturas de base da expansão do capital no território brasileiro, uma espécie de “capital primitivo” da produção do espaço, ou seja, uma acumulação que não é resultado do modo de produção capitalista, mas sim seu ponto de partida (MARX, 1985, p. 339), em cujo processo são desenvolvidas as bases da urbanização de caráter desigual no âmbito da relação entre terra-natureza, trabalho absoluto-subsunção formal e a formação das instituições-base do desenvolvimento do capital industrial. Se podemos refletir um movimento que corresponde à passagem ao “complexo imobiliário-financeiro” no Brasil, ao certo seria necessário considerar que tais condições de base não são superadas, mas se reproduzem, contando ainda com a ampliação da escala de produção, com o aumento da intensificação do trabalho e da importância que o urbano e a urbanização do território ganham no processo de expansão do capital.

³⁵ Como demonstrado em um conjunto de entrevistas feitas aos agentes representantes do subsetor de Grandes Obras Públicas, presentes ao longo desta tese.

Concessões e Permissões (Lei Federal nº 8.987/1995) e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079/2004)³⁶.

A partir de então, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) se difundirão na política pública como uma fórmula mágica que impõe uma modelagem institucional de gestão privada no projeto em razão de garantir o pressuposto da matriz de risco previsto na sua “modelagem” econômico-financeira³⁷. Por isso, grande parte das estratégias de desenvolvimento urbano com base na estruturação dos Grandes Projetos Urbanos de interesse público são sigilosas e baseadas numa racionalidade de governança corporativa empresarial.

³⁶ Para uma descrição do processo de estruturação do marco jurídico brasileiro sobre contratos de concessões e parcerias entre 1992 e 2016, especialmente analisando o âmbito federal e estadual (considerando Minas Gerais, São Paulo e Ceará), ver ROLNIK, R. (Org.). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. São Paulo: FAU, USP, 2018. O livro é resultado de uma pesquisa recente realizada pelos laboratórios: PRAXIS EA-UFGM, Interdisciplinar UFGM, Lehab UFC e LabCidade da FAU-USP, e apresenta, entre inúmeros resultados que a pesquisa coletiva alcança, um mapeamento sistemático em linha do tempo sobre o desenvolvimento da política de concessões e parcerias, comparando o processo na escala nacional e nas experiências estaduais e municipais. Ainda que em âmbito municipal, o marco jurídico de concessões e parcerias encontrará sobreposições e complementariedades com os instrumentos da legislação urbanística da política urbana ainda pouco analisados. O que sinaliza a importância de um maior aprofundamento da análise a respeito das interfaces desses dispositivos de política pública, sobre o que a presente tese busca contribuir a partir da análise do caso dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo.

³⁷ Segundo a pesquisa organizada por ROLNIK (2018, p. 13): “Em grande medida, organizações internacionais e multilaterais contribuíram com a difusão das PPPs, não só no Brasil, mas em diversos outros países. É possível notar a participação de algumas dessas organizações durante a relatoria do projeto de lei das PPPs federal”. São citados especialmente o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) e a *International Finance Corporation* (IFC). “Em 2015, a IFC, o BNDES e o BID chegam a lançar num esforço conjunto intitulado ‘Programa de Fomento à Participação Privada’ uma revisão sobre o modelo brasileiro de parcerias, com novas propostas para a regulação inspiradas em experiências estrangeiras” (PINHEIRO et. al, 2015, apud ROLNIK, 2018, p. 13). Mas os modelos de concessões e parcerias desenvolvidos sobretudo para as Grandes Obras Públicas de infraestrutura no Brasil ainda não encontravam as interfaces necessárias na legislação urbanística em âmbito municipal para explorar o campo do desenvolvimento urbano. Vale destacar que em dezembro de 2013 a *Agence Française de Développement* (AFD) em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) organizaram um seminário para tratar especificamente do tema, com o título: “Concessões, PPPs e desenvolvimento urbano. Como tirar o melhor proveito?” e convidaram para apresentar o caso brasileiro em desenvolvimento, a experiência do Grande Projeto Urbano do Arco Tietê, iniciado no município de São Paulo por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no início da gestão Fernando Haddad, em 2013 (IPEA; AFD, 2013). Experiência essa que é um dos objetos analisados na presente tese, na cena 3.

De modo que passa a ser necessário reconhecer, no novo quadro normativo, como operam e quais os critérios de juízo que balizam a formulação dos Grandes Projetos Urbanos na recente experiência urbana brasileira, investigando a partir do campo de indução legal que promove a articulação entre o marco regulatório das parcerias e concessões e o marco regulatório da legislação urbanística na implementação das políticas urbanas municipais³⁸.

Uma dimensão importante a ser destacada em relação ao padrão original de relações entre Estado e empresas na produção das Grandes Obras Públicas é que, na atualidade, não se trataria mais de experiências restritas a situações de exceção e contextos específicos, de um tempo-espço delimitado a situações de enclaves ou de (mega)eventos oportunos para a atração de capitais. Atualmente é possível considerar a formação de uma série de experiências recorrentes que estariam a desenvolver dispositivos, mecanismos, técnicas que se desdobram nas relações de um processo de constituição, legitimação e normalização de práticas empresariais na própria produção normal da cidade. Esse conjunto de atuações, antes exclusivas às Grandes Obras Públicas de infraestrutura, passam a ser experienciados como dispositivos de uma nova racionalidade de planejamento urbano.

Entretanto, esta pesquisa inicialmente aventava, por hipótese, observar nesse processo a perda da atuação do Estado no campo de indução legal das transformações urbanas em curso, a partir de uma suposta transferência das atividades do planejamento e gestão dos espaços urbanos que passariam a ser delegadas diretamente às empresas interessadas no desenvolvimento dos projetos de interesse público³⁹. O que a pesquisa

³⁸ Inclusive porque é preciso considerar que as Grandes Obras Públicas de infraestrutura são principalmente objeto de implementação da política de Estado do Governo Federal e Estadual, enquanto o marco regulatório da política urbana, detalhado com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), é objeto próprio da política pública municipal. Muito embora o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), uma vez tendo como escopo a regulação das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) de âmbito interfederativo, poderia virtualmente incorporar as Grandes Obras Públicas (associadas às FPICs) numa plataforma de planejamento e regulação urbana articulada aos três níveis de governo, mas essa normativa ainda não encontrou o respaldo necessário para amparar políticas públicas urbanas em cooperação interfederativa.

³⁹ Questão originalmente formulada no artigo: D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Concessa venia: a concessão urbana da produção do espaço em grandes obras públicas. **XV ENANPUR, 2013**, Recife, elaborado em 2012 e que foi motivador da proposta de Projeto de Pesquisa de Doutorado.

encontrou, contudo, foi um processo de internalização da empresa e da lógica empresarial como expediente próprio da gestão pública, em que o poder do Estado é reforçado com o seu papel determinante enquanto poder concedente; as Empresas, como a razão de governo; o urbano, e não apenas a terra, aparece como um elemento “ativo” no processo de acumulação; e o planejamento urbano como um sistema de dispositivo para operar de maneira eficiente à implementação das intervenções urbanas.

Objetivos, hipótese, questões de método e organização da tese

A presente tese tem por objetivo geral realizar a análise empírica sobre instrumentos, discursos, técnicas e processos nas séries de práticas atualmente adotadas na formulação de Grandes Projetos Urbanos na cidade de São Paulo. Pretende-se adicionar elementos que possam colocar em questão as especificidades contemporâneas da produção do espaço no Brasil, com relação à centralidade que o urbano assume na acumulação do capital sob dominância financeira e ao papel do planejamento urbano na mediação das relações entre Estado e empresas.

Para tanto, o objetivo específico é reconhecer, na formulação das concessões públicas de Grandes Projetos Urbanos em São Paulo, se estamos atualmente diante de um processo de normalização do instituto da concessão aplicado ao espaço urbano, que não mais significaria apenas a concessão de parâmetros urbanísticos ou a concessão de obras e serviços sobre equipamentos ou infraestruturas, tal como foi originalmente desenhado o modelo de concessões pelo subsetor de Grandes Obras Públicas, mas se seria uma mudança na natureza desse processo que levaria à generalização da concessão do espaço urbano.

A pesquisa observa setes cenas do processo de formulação dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo, que nos permitem analisar a mobilização das peças da legislação urbanística no jogo de interesses sobre o território urbano, desenvolvendo importantes vetores na produção do espaço da cidade.

O material de análise é em grande medida composto por documentos inéditos, ainda que se tratem de documentos públicos presentes nos processos administrativos da gestão municipal referentes aos projetos urbanos pesquisados⁴⁰. Foram também realizadas entrevistas a agentes atuantes na elaboração dos projetos urbanos objeto da pesquisa.

⁴⁰ A maioria dos documentos relativos aos projetos urbanos analisados encontram-se disponíveis na plataforma Sistema Eletrônico de Informação (SEI): <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/Principal.aspx> ou na plataforma Gestão Urbana em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>, ambas da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Em função do método pertinente à tese, a pesquisa realizada buscou destacar as categorias empíricas nativas que representam a racionalidade e os conceitos presentes no processo de elaboração dos projetos urbanos em análise.

A primeira cena trata da formulação e implementação das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) em São Paulo, analisadas aqui durante o seu ciclo virtuoso entre os anos de 1997 e 2014, a partir do histórico do seu desempenho até a atualidade, considerando os dados referentes ao seu financiamento e destinação dos recursos em relação às estratégias da gestão dessas operações em território de reestruturação urbana. Observa-se que, ainda que haja espaço para novos ciclos, um primeiro pico de arrecadação de recursos e de apresentação de propostas privadas de adesão a essas operações vigentes em São Paulo já aconteceu, havendo passado o momento de maior participação do mercado de produção imobiliária nas OUCs.

Reconhecendo o encerramento de um ciclo de produção das OUCs, as cenas subsequentes abordam a formulação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), desde as experiências dos processos que lhe serviram de base (2013-2016): a elaboração da revisão do marco regulatório da legislação urbanística da cidade de São Paulo⁴¹, o desenvolvimento do Grande Projeto Urbano do Arco Tietê, e o mapeamento das zonas onde são previstas os PIUs.

No âmbito das discussões realizadas na formulação do arcabouço jurídico-legal do PIU, a justificativa pela sua adoção se baseia no argumento de garantir maior controle público no processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território de reestruturação urbana de forma a se antecipar, previamente em projeto, os resultados esperados com a implementação dos instrumentos urbanísticos e financeiros de intervenção urbana. Isso se daria uma vez que as intervenções urbanas passariam por um processo de estruturação do projeto urbano, apresentando suas “modelagens” econômico-financeiras e jurídicas como procedimento para fundamentar a “eficiência” do Grande Projeto Urbano, ao invés de apresentar

⁴¹ Fundamentalmente o Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei nº 16.050, CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de São Paulo - LOUS (Lei nº 16.402, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), além da proposição do procedimento criado para a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação da cidade, o Projeto de Intervenção Urbana - PIU (Decreto nº 56.901, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b).

apenas índices, parâmetros e regramentos do zoneamento, como fora usual na política urbana. Desde então, as cenas subsequentes apresentam um processo de generalização do PIU como mecanismo para a intervenção urbana, que será impulsionado pela agenda de desestatização empreendida pela atual gestão municipal de São Paulo no âmbito do Plano Municipal de Desestatização (2017-2020), materializada na aprovação da Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), e centrada nas propostas de concessão de equipamentos e serviços municipais à iniciativa privada.

Destaca-se entre essas propostas que algumas tratam não apenas do processo de concessão de um equipamento, obra ou serviço, mas inclui todo o espaço urbano do entorno do empreendimento propriamente dito, e por isso supõem a elaboração de um PIU. A pesquisa analisa então o panorama dos mais de 40 Grandes Projetos Urbanos em formulação por meio dos PIUs que estão em andamento em São Paulo: dentre eles, o conjunto dos Terminais Municipais Urbanos, o entreposto comercial Ceagesp, o centro de eventos do Anhembi, o estádio do Pacaembu, o aeroporto Campo de Marte. Com esse panorama, pretende-se realizar a análise das categorias empíricas que se manifestam dos elementos que aparecem como recorrentes na generalização das propostas dos PIUs.

Sem buscar repisar um debate sobre o caráter do vício ou virtude do valor de um instrumento urbanístico, ou sobre os seus desvirtuamentos originários da lei, no caso, relativos ao PIU, interessa à pesquisa sobretudo reconhecer uma forma de ler esses objetos a partir de suas estratégias urbanísticas, em que o PIU passa a figurar como uma peça central.

Assim, a partir da primeira cena podemos observar o encerramento de um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas, quando também se desenvolve um movimento em âmbito nacional de estruturação da política e do marco regulatório de parcerias e concessões, enquanto, na cena seguinte, analisando mais especificamente o âmbito municipal, é possível reconhecer como essas iniciativas irão promover mudanças que implicarão na ampliação da participação do setor privado nas definições políticas e urbanas, sendo que o PIU passa a ser peça central para a organização de parcerias e concessões de projetos urbanos, como as cenas subsequentes o demonstram.

De todo modo, isso não é em si uma operação nova, nem é um efeito do uso do PIU em particular. A novidade nesse caso se manifesta na generalização da concessão do espaço urbano nos Grandes Projetos Urbanos, em territórios de reestruturação urbana em São Paulo, promovendo um mercado da produção da concessão do espaço urbano.

A análise aqui realizada apresenta um percurso da recorrência da concessão do espaço urbano adotada como norma para a produção do espaço, por meio do PIU, como seu dispositivo. A partir disso ganha normalidade os critérios de julgamento sobre a finalidade do projeto urbano não mais balizados em noções de direito, do ponto de vista do direito à cidade, mas sim eminentemente em função de seus efeitos. Por isso vai aparecer como verdade plausível adotar dispositivos práticos e pragmáticos cujo objetivo é a eficácia e a produtividade da produção do espaço, tornando plausível conceber e planejar o espaço como um produto, instrumento e produtor de um ambiente de negócios.

Nesse caso, o fim da cidade – em termos daquilo que a encerra e, ao mesmo tempo, a sua finalidade – parece ser o fim de tornar o urbano um “ativo” do processo de expansão da acumulação avançada do capital. Uma vez que o desenvolvimento econômico estaria a orientar o desenvolvimento urbano, a agenda e o conteúdo da política urbana parecem importar menos do que a implementação dos dispositivos de viabilização da concessão. Com efeito, se o fim é tornar o urbano um “ativo”, vai aparecer como “certo”, “adequado” e “verdadeiro” deslocar a racionalidade empresarial para a produção do espaço no âmbito do planejamento territorial.

Dessa feita, a hipótese que interessa à pesquisa analisar é a formação de um regime de verdade da concessão da produção do espaço. O campo de observação é a recorrência da concessão aplicada como norma em Grandes Projetos Urbanos. A partir disso, pretende-se reconhecer se há um percurso da normalização da racionalidade empresarial na operação dos constrangimentos necessários para tornar plausível que a produção do espaço seja orientada a ser produto e produtora da acumulação do capital.

A pesquisa pretende analisar essa hipótese a partir do exame do processo de concessão do espaço, entendendo este como a construção pela qual se qualificaria a concessão como um discurso verdadeiro. Trata-se, portanto, de analisar os mecanismos, discursos

e formas de dispor a concessão à produção do espaço urbano, analisando as práticas que constituiriam o dispositivo desse processo.

Por dispositivos, 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 poder⁴². Trata-se, portanto, de pesquisar as articulações de uma série de práticas, de um certo tipo de discurso, que se constituiria como verdade.

Para tanto, a análise dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo por meio dos PIUs não se justifica em função de buscar a causa originária, ou identificar o instrumento causal, que opera a concessão da produção do espaço, mas sim pela intenção de refletir sobre esses casos como paradigmas, no sentido próprio da palavra: um exemplo⁴³, ou seja, como casos significativos pela sua exemplaridade. Considera-se que se trata de um processo recorrente em que esses exemplos se instituem e que, portanto, sua análise ajuda a esclarecer algumas das dimensões da produção do espaço urbano contemporâneo no Brasil.

⁴² Com base na interpretação de Agamben (2009), o dispositivo seria um conceito operativo no pensamento de Foucault, que, segundo o próprio Foucault na sua obra (2008a, p. 49) trata-se 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 que permitem estabelecer, a propósito do discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos”.

⁴³ Aqui se está pensando no modo como Agamben (2010, p. 35) vem trabalhando com a ideia de paradigma em sua obra; trata-se de “formas de conhecimento que não são nem dedutivos nem indutivos, mas analógicos, que se deslocam na singularidade, e são capazes de neutralizar a dicotomia entre o geral e o particular”.

MOVIMENTOS

O PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA COMO DISPOSITIVO DE CONCESSÃO DO ESPAÇO

CENA 1

O MOMENTO

Quando se apresenta um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas

Uma expressão urbana da reestruturação produtiva se manifesta a partir do interesse de um conjunto de novos agentes econômicos pelo reordenamento das cidades, sejam eles do setor de telecomunicações, serviços, negócios bancários e financeiros; sejam novos interesses de atuação na produção do espaço pelo setor da construção, tanto imobiliária como de infraestrutura. O local de interesse – além das áreas centrais das cidades – são principalmente os territórios que originalmente serviram de berço das plantas fabris, e que passariam a interessar esses agentes em função da oportunidade de aproveitamento das grandes glebas subutilizadas desse solo urbano. Essa abordagem justificou muitos dos Grandes Projetos Urbanos⁴⁴ propostos como estratégias de renovação ou reconversão urbana.

Em São Paulo, os territórios que condensam esse caráter são aqueles originalmente de tecido urbano da “baixada operária industrial” (VILLAÇA, 1999), que ocupou as várzeas dos rios com as grandes plantas industriais e as vilas operárias, intermeados por vastos vazios urbanos. São territórios marcados por um processo de sobreposição de várias camadas de investimentos e acúmulo de capital fixo em infraestruturas urbanas, onde as Grandes Obras Públicas têm presença desde a implantação do sistema ferroviário – ao longo da segunda metade do século XX – acrescidas as grandes obras de canalização dos principais rios da Bacia do Alto Tietê, junto à construção do sistema de saneamento, drenagem, abastecimento e geração de energia com as obras da usina de Henry Borden e

⁴⁴ Tomando como base o levantamento realizado por Gadens, Hardt e Frey (2012, p. 23-24) podemos, em síntese, mencionar que os GPUs consistem em uma intervenção de cunho exclusivamente urbanístico da cidade que se caracterizariam por envolverem alterações ostensivas do espaço urbano e envolverem grandes somas de recursos financeiros associado a essas transformações. A literatura sobre os GPUs pode ser dividida entre duas correntes: “A primeira, considerada positivista, ressalta sua inserção em um processo amplo de planejamento estratégico, supostamente participativo. Essa linha não se atém à crítica específica dos interesses suscitados por intervenções dessa natureza. [...] Por outro lado, a segunda corrente, com visão crítica à implantação de GPUs, contesta a própria possibilidade de um consenso democrático em torno de grandes projetos e adverte sobre os riscos envolvidos com a implementação de GPUs”.

a represa Billings até meados do século XX, quando, a partir de então, mais uma camada se sobrepõe com o sistema de transporte no modelo rodoviarista, que projetou, sobre as margens dos rios, as avenidas expressas.

Assim, trata-se de territórios marcados pela presença de infraestruturas urbanas de alta capacidade e pela presença de terras públicas derivadas do processo histórico de implementação dessas infraestruturas, além das sucessivas demarcações, na regulação do solo urbano, pela manutenção das zonas industriais nessas áreas.

Figura 1 - Mapas de localização das plantas fabris da cidade de São Paulo

Fonte: SMDU, 2014a.

Aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos Grandes Projetos Urbanos nesse território, as terras públicas, assim como a preexistência dessas infraestruturas e o tipo predominante de tecido industrial, são avaliadas como “ativos”⁴⁵ nessas regiões. Espaços que condensam tais características – a saber, os lotes de tipo residencial horizontal de baixa densidade, grandes terrenos industriais ou vazios – constituem os elementos que entrarão na equação das “modelagens”⁴⁶ de estudos de cenários de transformação urbana futura. O objetivo desses estudos será ponderar o cálculo da oportunidade de aproveitamento das Áreas Mais Prováveis de Transformação – AMPT, que é o método⁴⁷ desenvolvido e consagrado pela gestão municipal para balizar a definição do programa e das características da formulação dos Grandes Projetos Urbanos.

Esse raciocínio de base na formulação de planos e projetos se desenvolveu como lógica das operações urbanas na gestão municipal de São Paulo desde os anos 1970, ganhando institucionalidade, instrumentos urbanísticos e experiências com as OUCs (Operações

⁴⁵ “Ativo” é termo contábil que se refere a todos os valores (bens, créditos, direitos e outros) que podem ser considerados como formadores do patrimônio de um determinado proprietário.

⁴⁶ “Modelagem” ou “modelagem de negócio” é a atividade de planejamento de um negócio em que é simulado o desempenho de uma ou mais firmas fictícias em um ambiente de mercado pré-determinado o qual resulta, ele mesmo, o objeto do planejamento. Nesta tese utilizaremos este termo “modelagem” combinado a outro termo empregado no meio empresarial, a “estruturação de projetos” que podem ter significados intercambiáveis no contexto aqui tratado, em que a estruturação de projetos seria a ação positiva de planejar um negócio urbano por meio da simulação do seu ambiente empresarial por meio de modelagem.

⁴⁷ A análise específica desse método é desenvolvida no decorrer desta e da próxima cena. Basicamente, o método adotado pela gestão municipal considera inúmeras combinações e variáveis para construir simulações de cenários prováveis de substituição de usos horizontais (casas, terrenos vagos e estacionamentos, por exemplo) por usos verticais (prédios residenciais ou comerciais), de forma a simular o consumo do potencial construtivo adicional oneroso (SP-URBANISMO, 2016a). Segundo a documentação da gestão municipal de São Paulo trata-se da: “Atribuição da probabilidade de transformação (ou substituição de seu uso por um uso vertical) de um lote, em um horizonte finito de tempo, para diferentes tipos de uso e de maneira homogênea” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016a, p. 71). A probabilidade de transformação será tanto maior quanto menor for a edificação. Isto é, quanto o terreno é livre ou ocupado com uma casa ou galpão, por exemplo, sua probabilidade de transformação é maior. Se for ocupado com um edifício de apartamentos, por exemplo, sua probabilidade de transformação é menor (SMDU; SP-URBANISMO, 2016a). Para o cálculo da AMPT em um projeto urbano é considerada a probabilidade do terreno se transformar em um período de tempo multiplicada pelo total de terrenos transformáveis. Esta estimativa é feita para mensurar a quantidade de área construtiva computável adicional no âmbito do projeto, e a partir desta, a contrapartida financeira que será exigida pela venda de potencial construtivo.

Urbanas Consorciadas)⁴⁸, e sendo sucessivamente aprimorado nos projetos urbanos de interesse público que envolvem parcerias com a iniciativa privada. Decorre desse quadro o fato de que o momento de formulação do Grande Projeto Urbano é uma peça chave para a disputa de interesses na definição sobre o destino da transformação urbana.

Desse modo, a presente cena 1 pretende observar o contexto das OUCs em São Paulo, até o momento da crise do mercado imobiliário e das obras públicas. Trata-se de avaliar, a partir dos dados sobre a sua formulação em meados dos anos 1970 e implantação paulatina a partir dos anos 1990, o desempenho que viria a ter no período 1997 até 2016, e nisso reconhecer a ocorrência de um primeiro ciclo de produção das OUCs, cujo término estaria associado ao pico de maior arrecadação de recursos e corresponderia ao momento de maior quantidade de apresentação de propostas privadas de adesão a essas operações. Já as crises imobiliária e de obras públicas, que se deflagram a partir de 2014, enunciam novas estratégias e novos mecanismos dos agentes públicos e privados na produção do espaço urbano.

A Operação Urbana Consorciada (OUC) é um instrumento de reordenamento urbanístico que, para ser posto em prática, demanda a aprovação de uma lei municipal específica que delimite a área do perímetro de sua aplicação e as alterações de parâmetros de uso do solo previstas. Isso porque a lógica do financiamento da intervenção urbana com base na OUC supõe a excepcionalidade de acréscimo do potencial construtivo adicional na área do perímetro do projeto, mediante a venda, pela prefeitura, de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)⁴⁹, livremente negociados no mercado. O valor arrecadado com a venda dos CEPACs deve ser destinado à viabilização das intervenções planejadas para o território especificado.

⁴⁸ O instrumento da Operação Urbana Consorciada (OUC) é definido no Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, BRASIL, 2001) como sendo um “conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

⁴⁹ Introduzidos em São Paulo em 1995, os Cepacs são títulos correspondentes ao potencial construtivo adicional em Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), vendidos em leilões eletrônicos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A quantidade de Cepacs exigida por metro quadrado de área construída adicional pode ser ajustada em função da localização dentro da OUC (SMOLKA, 2014, p. 2).

As operações urbanas da cidade de São Paulo têm sido amplamente criticadas em função do seu ciclo vicioso de investimento e valorização no mesmo território de arrecadação, bem como devido aos resultados da intervenção urbana diante da sua capacidade de arrecadação de recursos, com o mecanismo de recuperação da mais-valia⁵⁰ fundiária urbana via Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs).

A literatura sobre as OUCs, sobretudo na experiência urbana em São Paulo, aborda a avaliação dos resultados da sua implementação sob diferentes aspectos, como, por exemplo, o efeito na segregação socioespacial (FIX, 2001; FIX; FERREIRA, 2001; MARICATO; FERREIRA, 2002), a pouca eficácia na recuperação da mais-valia gerada em comparação aos investimentos realizados (MONTANDON, 2009), a proeminência das grandes obras viárias que ganham relevo nessas experiências (NOBRE, 2009), o seu resultado como sendo de origem prioritária da demanda imobiliária de interesse privado em detrimento do interesse público (CASTRO, 2006), e como expressão do planejamento estratégico em substituição ao planejamento integrado (SANCHEZ et al., 2004; COMA, 2011; CARDOSO, 2013).

Uma convergência que as diversas pesquisas apontam com relação à análise da OUC, inclusive por estudos que buscam reconhecer as potencialidades desse instrumento (MALERONKA, 2010), refere-se ao fato de identificar que as OUC que obtém sucesso do ponto de vista da adesão dos agentes de mercado para a realização da intervenção urbana são aquelas que se instalam onde já seria previamente uma área de interesse do mercado imobiliário, já consolidada, bem localizada e provida de infraestrutura; e por isso a operação urbana seria uma forma de apenas complementar a produção dessa infraestrutura urbana. Esse caráter, vale ressaltar, está presente desde a origem da definição da operação urbana.

Segundo Maleronka (2010) na comparação entre a definição de OUC dado por Costa (1976)⁵¹ com a que fora incorporada pela SEMPLA na prefeitura de São Paulo (1985)⁵²–

⁵⁰ A mais-valia urbana corresponde aos “incrementos de valor da terra (benefícios indevidos ou mais-valias fundiárias) que tenham sido decorrentes de ações alheias às dos proprietários de terras, tais como investimentos públicos em infraestrutura ou alterações administrativas nas normas e regulamentações de usos do solo” (SMOLKA, 2014, p. 2).

⁵¹ COSTA, L. C. Estrutura urbana. In: SÃO PAULO (ESTADO) SECRETARIA DE NEGÓCIOS METROPOLITANOS. **O desafio metropolitano**. São Paulo, EMPLASA, 1976, cap. V, p. 57-82.

e que posteriormente fundamentou a definição do instrumento de OUC no Estatuto da Cidade (2001) – a operação possui por princípio ser:

[...] em área parcialmente ocupada e equipada, na qual se coordena um conjunto de instrumentos normativos e incentivadores e um conjunto de programas setoriais e de urbanização integrada, com o objetivo de completar a infraestrutura, preencher os vazios urbanos e evitar a expulsão da população de baixa renda (COSTA, 1976 apud MALERONKA, 2010, p. 81).

Inicialmente denominada OUC – Operação de Urbanização Controlada (seja por Costa em 1976 e depois por SEMPLA em 1985), elas se distinguiam da chamada OUI – Operação Urbana Imobiliária (SEMPLA, 1985) ou da Operação Urbana Integrada (COSTA, 1976), que seria:

[...] uma operação imobiliária a ser desenvolvida em área definida, na qual um agente promotor adquire as terras necessárias, elabora um plano de aproveitamento, define as possibilidades legais e executa as obras básicas de habilitação do terreno, prevendo sua entrega a agentes imobiliários públicos e privados que deverão atingir resultados sociais determinados (COSTA, 1976 apud MALERONKA, 2010, p. 81).

O que interessa destacar⁵³, e as definições acima o ilustram, é a questão da previsão das obras de infraestrutura, e, portanto, do interesse do subsetor de Grandes Obras Públicas⁵⁴, presente no fundamento das OUCs. Isto é, a presença de infraestrutura no território de intervenção urbana de uma OUC e a previsão das obras de complementação dessa infraestrutura é um pressuposto para a realização da OUC.

Ainda que a princípio todas as pesquisas detalhem a lógica da OUC como sendo um meio de o desenvolvimento imobiliário futuro ser capturado e orientado ao investimento da infraestrutura, o tema, quando desenvolvido pelos autores, baseia-se, sobretudo, na análise do desempenho da OUC derivado do mercado imobiliário, sem considerar

⁵² CIDADE DE SÃO PAULO. **Plano Diretor do Município de São Paulo 1985/2000**. São Paulo: Secretaria Municipal do Planejamento, 1985.

⁵³ Não é objeto da presente tese abordar os debates sobre o instrumento da OUC e o estudo sobre as origens desse instrumento – essa pesquisa já foi amplamente realizada por alguns dos autores citados.

⁵⁴ O subsetor de Grandes Obras Públicas é a parte do setor de construção civil dedicada à execução de obras públicas, urbanas ou não, cujo alcance e função infraestrutural requer um grande investimento de capital que, por sua vez, mobiliza empreiteiras especializadas com grande capacidade produtiva.

propriamente a análise dos interesses das empreiteiras e sua atuação no desenvolvimento e na formulação da operação urbana, ainda que alguns autores cheguem a destacar a relevância do tema para a compreensão da lógica das OUCs.

Mariana Fix (2009, p. 52) chama a atenção para o fato manifesto no caso da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas (OUCAE) –, a primeira OUC implementada após e conforme o Estatuto da Cidade (2001)⁵⁵, que o seu vultoso desenvolvimento teria se apoiado nas obras de infraestrutura realizadas pelo município, previamente à OUC, como a canalização do córrego Espraiada e a abertura da avenida Águas Espraiadas (hoje avenida Roberto Marinho), mediante recursos públicos que, no entanto, não são apresentados pelos gestores públicos na avaliação do desempenho da operação. A autora chega a indicar que 85% dos investimentos públicos realizados em São Paulo na década de 1990 se concentraram nas imediações das OUCs da cidade.

Maleronka (2010) aponta uma análise equivalente com relação à Operação Urbana Faria Lima (OUFL), em São Paulo:

A associação direta entre o sucesso da operação urbana e o interesse do mercado deve-se, em grande parte, à “bem-sucedida” operação urbana Faria Lima (lei 11.732, de 14 de março de 1995). Embora seus resultados físico-urbanísticos sejam bastante controversos, do ponto de vista da arrecadação, ou da adesão do mercado, seu sucesso é inquestionável. Entre 1995 e 2003 foram aprovadas 115 propostas e arrecadados cerca de US\$ 280 milhões (BIDERMANN; SANDRONI; SMOLKA, 2006). Na verdade, quando da aprovação da operação urbana, as obras de extensão da avenida já haviam sido iniciadas e a região no entorno da Avenida Faria Lima já estava em franco processo de valorização e expansão imobiliária (MALERONKA, 2010, p. 100).

Eduardo Nobre (2016, p. 177) detalha os investimentos realizados em todas as OUCs em São Paulo entre 1994 e 2014 para concluir sobre o predomínio das obras viárias no montante investido: “[...] 43% foram [gastos] em obras e serviços correspondendo principalmente às obras viárias definidas para cada operação”⁵⁶.

⁵⁵ A Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas (OUCAE) foi criada pela lei municipal 13.260, de 28 de dezembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 44.854, de 14 de junho de 2004.

⁵⁶ Trata-se, na OUCFL, do prolongamento da avenida Faria Lima, interligando-a às avenidas Pedroso de Moraes e Hélio Pelegrino, da construção dos túneis Jornalista Fernando Vieira de Mello e Max Feffer, e da implantação de avenida duplicada no eixo formado pelas ruas Funchal e

Raquel Rolnik (2015, p. 329) ressalta que as três primeiras operações urbanas em São Paulo – Anhangabaú-Centro, Faria Lima e Água Branca – surgiram como estratégia para levantar recursos para pagar obras viárias em um quadro de penúria fiscal do município, e ela especialmente lança luz sobre a relação entre as “avenidas imobiliárias, empreiteiras e fundos de pensão”, ao invés de repisar a lógica imobiliária como sendo a hegemônica na operação urbana, ou seja, a operação urbana como elemento de alavancagem de uma mega operação imobiliária, que é a interpretação mais amplamente consolidada⁵⁷.

Figura 2 - Demarcação da localização das OUCs vigentes em São Paulo

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2018a.

Haroldo Veloso; na OUCAE, da construção da ponte Otávio Frias Filho e do Viaduto Santo Amaro, e do prolongamento da avenida Dr. Chucri Zaidan; na OUCAB, da extensão da avenida Auro Soares de Moura Andrade até a avenida Francisco Matarazzo.

⁵⁷ Confira, por exemplo: MARICATO, E.; FERREIRA, J. S.W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras [S.l: s.n.], 2002.

A lógica que fundamentaria a OUC seria condicionar as decisões a respeito da produção da infraestrutura segundo as necessidades dos empreendimentos imobiliários (FIX, 2007, p. 137). Isso parece ainda levantar questões sobre como se desenvolve a participação do subsetor de infraestrutura nas decisões acerca das novas frentes de expansão da produção do espaço urbano, ou seja, sobre a localização territorial de maior rentabilidade à modelagem da operação para viabilizar o pacote das obras previsto nas OUCs.

O que se quer ponderar com isso é que, ao ressaltar como atua a dinâmica imobiliária na operação urbana, a literatura deixou de analisar como operam os interesses das empreiteiras nesse negócio de Obras Públicas – denotando que o subsetor de Grandes Obras Públicas pudesse estar a reboque dos interesses dos negócios imobiliários.

Figura 3 - Linha do tempo do desenvolvimento das OUCs

LINHA DO TEMPO DAS OPERAÇÕES URBANAS NA CIDADE DE SÃO PAULO

A presente tese toma como base a experiência das OUCs em São Paulo⁵⁸, que já somam 20 anos com a vigência da Operação Urbana Centro (OU-Centro); 16 anos com a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE); 13 anos da revisão da Operação Urbana Consorciada Faria Lima (OUCFL), antecidos por nove anos da Lei nº 11.732/1995 (avenida Nova Faria Lima); e quatro anos da revisão da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB), somados aos 18 anos de vigência da Operação Urbana Água Branca (OUAB) que a antecedeu, sem contar as experiências pregressas das operações interligadas⁵⁹.

O que se pretende demonstrar aqui é que, ainda que haja espaço para novos ciclos, um primeiro pico de arrecadação de recursos e de apresentação de propostas privadas de adesão às operações urbanas vigentes em São Paulo já aconteceu, como se verá adiante. Os “estoques” de potencial adicional de construção⁶⁰ estão esgotados na maior parte dos setores da OUCAE, o que não permite novos empreendimentos privados. E há, na atualidade, a demanda pela abertura de novos “estoques” na proposta de revisão da Lei da OUCAE em debate (Projeto de Lei nº 722, em tramitação), cujo argumento é a necessidade de redistribuição dos “estoques” nos vários setores para incentivar a venda de CEPACs e custear a conclusão do plano de intervenção da OUCAE, uma vez que o seu orçamento é insuficiente para concluir as obras previstas (IAB-SP, 2018, p. 01). No caso

⁵⁸ A cidade de São Paulo possui quatro operações urbanas vigentes: a Operação Urbana Centro, instituída pela Lei nº 12.349 (CIDADE DE SÃO PAULO, 1997); A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a primeira aprovada após o Estatuto da Cidade, pela Lei nº 13.260/2001, alterada pela Lei 15.416 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2011); a Operação Urbana Consorciada Faria Lima, instituída pela Lei nº 13.769 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2004a) e precedida pela Lei 11.732/1995; e a Operação Urbana Consorciada Água Branca (Lei nº 15.893, CIDADE DE SÃO PAULO, 2013a), precedida pela Lei 11.774.

⁵⁹ As operações interligadas, antecessoras das operações urbanas, tiveram origem na Lei Municipal nº 10.209/1986, por meio da qual proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais subnormais poderiam requerer alteração de índices e regras de uso e ocupação do terreno ocupado ou de outro de sua propriedade, desde que construíssem habitações de interesse social para a população “favelada”. Posteriormente, a Lei Municipal nº 11.773/1995 abriu essa possibilidade a todos os terrenos, vinculando os recursos de contrapartida ao fundo habitacional.

⁶⁰ O conceito de estoque de potencial construtivo se refere à quantidade máxima de área construída adicional passível de ser adquirida em um determinado perímetro. As Operações Urbanas Consorciadas trabalham com estoques, aos quais os Cepacs são associados. A OODC também era aplicada em São Paulo em função dos estoques definidos por distrito. A partir da lei de zoneamento nº 16.402/2016, não há mais estoques de potencial para efeito de aplicação da OODC.

da OUCFL, o último leilão de CEPACs, realizado em 2016, vendeu apenas 2.405 dos 30 mil CEPACs ofertados. No território da OUCAB, houve grande demanda por Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC)⁶¹, às vésperas da revisão da lei que a transformou em consorciada, em 2013, de forma que apenas 6 mil CEPACs foram vendidos no 1º leilão, realizado em 2015. Nenhuma aplicação de CEPAC foi realizada até o momento na versão consorciada da OUCAB, que possui recursos em caixa da ordem de R\$ 800 milhões oriundos da OODC destinados a projetos e obras que ainda não foram viabilizados, enquanto os recursos arrecadados de CEPAC são insuficientes para incentivar o programa de intervenções e, por isso, encontra-se em debate uma nova revisão da Lei nº 15.893/2013 com a justificativa de melhorar a atratividade do mercado imobiliário (IAB-SP, 2018, p. 03).

⁶¹ A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), assim como os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), foram ambos concebidos como instrumentos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, entendida como sendo o incremento no valor do imóvel alheio ao esforço do proprietário (por exemplo, em decorrência de ações públicas). Os dois instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade (2001), baseiam-se no princípio do solo criado, que é o potencial construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 e que deve ser objeto de contrapartida, porque o potencial construtivo é um bem público (MONTANDON, IGNATIOS, 2016). Antes das operações urbanas se tornarem consorciadas com base no instrumento de OUC previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), o financiamento das intervenções urbanas previstas nas operações urbanas – como é o caso da Água Branca, baseavam-se na Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC.

Figura 4 - Levantamento das receitas anuais das OUCs

RECEITAS DAS OPERAÇÕES URBANAS*, por ano**R\$ milhões**

(valores atualizados - base out/2016 – IPC/Fipe)

*Inclui receitas de aplicação financeira

Fonte: SP Urbanismo, 2016a.

Figura 5 - Levantamento da aplicação dos recursos das OUCs

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DAS OPERAÇÕES URBANAS***R\$ milhões**

(valores atualizados - base out/2016 - IPC/Fipe)

*Excluídas taxas, despesas bancárias e remunerações de SP urbanismo e SPObras

Fonte: SP-Urbanismo, 2016a.

Passado o momento de maior participação do mercado de produção imobiliária, ganha centralidade nos conselhos gestores dessas OUCs a discussão sobre a destinação dos recursos arrecadados (IAB-SP, 2018), ao mesmo tempo em que emerge pressão do mercado imobiliário – representado pelo Sindicato de Compra e Venda de Imóveis (SECOVI) – para a revisão dessas OUCs junto à administração pública, a fim de compatibilizar as leis às novas expectativas de desenvolvimento dessas OUCs, diante da crise do mercado imobiliário após 2014, diferente do cenário inicialmente previsto no

pico de expansão do mercado desempenhado nas últimas décadas⁶². Por isso as quatro operações urbanas vigentes estão em processo de revisão (IAB-SP, 2018). Ainda que estejam passando por estratégias distintas, todas elas possuem o efeito de expansão do mercado nessas OUCs: seja com a proposta de abertura de novos “estoques” (OUCAE), seja com a proposta de redução drástica do valor de CEPAC (OUCAB), seja com a proposta de incluir novos projetos urbanos no território dessas OUCs via instrumentos de Parcerias Público-Privadas (PPP)⁶³ – como o desenvolvimento de PPP no Subsetor A1 da OUCAB, do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Nações Unidas na OUCFL e do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Central na OU-Centro.

Para uma avaliação do significado dessas mudanças no cenário das OUCs, é necessária uma visão abrangente do quadro desempenhado pelas OUCs em São Paulo⁶⁴. A análise a seguir contempla a avaliação dos dados do desempenho das OUCs considerando informações publicadas até o ano de 2018, acrescidas das séries históricas dos dados orçamentários dessas operações até 2016, quando houve publicização dos dados orçamentários por parte da prefeitura de São Paulo (SP-URBANISMO, 2016a).

Como instrumento de financiamento de intervenções e políticas públicas de desenvolvimento urbano, as operações urbanas de São Paulo mostraram considerável potência arrecadatória de recursos para investimento pelo poder público. O total de recursos auferidos pelas quatro operações urbanas, de 1995 a 2016, em valores

⁶² Nesse sentido, a Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano, indicada pelo SECOVI, foi empossada com a missão de cumprir a meta de promover mudanças nas regras urbanísticas da cidade com o objetivo de tornar a legislação mais atraente para o setor imobiliário. Disponível em: <<https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/doria-pode-mudar-o-plano-diretor-de-sao-paulo>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

⁶³ Segundo explicação do governo nacional: “A Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferior a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. Difere ainda da lei de concessão comum pela forma de remuneração do parceiro privado. Na concessão comum, o pagamento é realizado com base nas tarifas cobradas dos usuários dos serviços concedidos. Já nas PPPs, o agente privado é remunerado exclusivamente pelo governo ou numa combinação de tarifas cobradas dos usuários dos serviços mais recursos públicos” (BRASIL, 2012).

⁶⁴ A análise dos dados aqui desenvolvida, elaborada durante o curso do doutorado, foi examinada de maneira preliminar no artigo: D'ALMEIDA, Carolina Heldt; GUERESI, Simone. Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana. **CADERNOS FGV PROJETOS** – Cidades Sustentáveis, ano 13, n. 32, Edição Especial Bilingue, p. 258-308, 2018.

atualizados para 2016 (IPC-Fipe), ultrapassa os R\$ 10 bilhões. Esse montante corresponde, em sua maior parte (64,66%), aos CEPACs das OUCs, vendidos em leilões ou utilizados para pagamento de obras do programa de intervenções (as chamadas “colocações privadas”). Adicionalmente, entram os recursos arrecadados com a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), nas Operações Urbanas não consorciadas (OU-Centro, OU-Faria Lima antiga e OU-Água Branca antiga), com 16,25%, e as receitas financeiras decorrentes das aplicações bancárias – 19,09% (ver tabela 1). As Operações Urbanas Água Espraiada (OUCAE) e Faria Lima (OUCFL) respondem por 88,68% do total das receitas – 52,99% e 35,69%, respectivamente; a Água Branca (OUCAB) por 10,45%, quase em sua totalidade por recursos de OODC prévia à revisão que a transformou em consorciada; e a OU-Centro entra com menos de 1% do total.

Tabela 1 - Receitas das Operações Urbanas da Cidade de São Paulo (1997-2016)⁶⁵

	OUC	OUCAE	OUCFL	OUCAB	TOTAL	%
CEPAC	-	4.308,58	2.190,72	10,28	6.509,58	64,66%
OODC	48,86	-	856,98	729,83	1.635,68	16,25%
Receitas financeiras	38,84	1.026,60	545,03	311,73	1.922,20	19,09%
TOTAL	87,71	5.335,17	3.592,74	1.051,83	10.067,45	100,00%
%	0,87%	52,99%	35,69%	10,45%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria com dados da SP-Urbanismo, 2016a.
(Em R\$ milhões - Valores atualizados pelo IPC/Fipe – 2016)

⁶⁵ Total de receitas com base no controle de entradas das contas bancárias das operações urbanas. Arrecadação com a venda de CEPAC com base no valor total arrecadado em cada leilão e colocação privada calculada com base no valor unitário do último leilão. Arrecadação com a venda de OODC com base no total arrecadado por ano.

Do total de 10,07 bilhões arrecadados pelas quatro operações urbanas, foram investidos aproximadamente R\$ 6,5 bilhões, dos quais 60,86% correspondem a gastos na função orçamentária “Urbanismo”, que abrange intervenções viárias e espaços públicos (41,25% obras e serviços + 19,61% desapropriações) que somados à função de “Saneamento” (que significa 3,57%) representam os principais investimentos em infraestrutura de Grandes Obras Públicas.

A função “Habitação” representa 17,89% dos investimentos (11,39% obras e serviços + 6,50% desapropriações); “Transportes”, 10,49%⁶⁶; as despesas com administração (remuneração pela gestão e execução das obras, agentes financeiros e despesas bancárias) somaram 7,17%; e “Cultura”, menos de 1% (ver tabela 2).

Essa dominância dos investimentos em infraestrutura de Grandes Obras Públicas é explicada pela realização de algumas Grandes Obras Públicas: as pontes Octávio Frias de Oliveira (a ponte Estaiada) e Laguna; os prolongamentos das avenidas Chucri Zaidan e Jornalista Roberto Marinho, na OUCAE; os túneis Fernando Vieira de Melo e Max Feffer e a reconversão do Largo da Batata, na OUCFL. Estas representam aproximadamente 54% do total gasto nessa função.

Os investimentos na função “Transportes” referem-se basicamente ao repasse para o Metrô (OUCAE e OUCFL) e para o Corredor Berrini (OUCAE), enquanto na função “Saneamento” destacam-se as obras de drenagem da OUCAB (SP-URBANSIMO, 2016a).

⁶⁶ A Prefeitura Municipal de São Paulo classifica as despesas típicas da subfunção Transportes Coletivos Urbanos na função orçamentária Transporte, embora essas sejam despesas tradicionalmente vinculadas à função Urbanismo, conforme a Portaria MPOG nº 42/1999 (BRASIL, 1999).

Tabela 2 - Gastos das Operações Urbanas, por operação e por tipo do gasto (1997-2016)

	OUCAB	OUCAE	OUCFL	OUC	Todas as OUs	%
TOTAL	353,3	3.929,6	2.691,9	23,1	6.997,9	
Cultura	-	-	-	1,3	1,3	0,02%
Urbanismo	36,5	2.368,8	1.842,3	11,6	4.259,2	60,86%
Urb-Obras e Serv.	36,5	1.363,8	1.474,8	11,6	2.886,7	41,25%
Urb-Desap.	-	1.005,0	367,6	-	1.372,5	19,61%
Habitação	0,8	824,1	421,1	5,8	1.251,7	17,89%
Hab-Obras e Serv.	0,8	408,1	388,1	0,0	797,0	11,39%
Hab-Desap.	-	415,9	33,0	5,7	454,6	6,50%
Saneamento	249,8	-	-	-	249,8	3,57%
Transporte	-	480,1	253,7	-	733,8	10,49%
Administração	66,2	256,5	174,8	4,5	502,0	7,17%

Fonte: Elaboração própria com dados da SP-Urbanismo, 2016a.

Em R\$ milhões - Valores atualizados pelo IPC/Fipe – 2016

A evolução no tempo (gráfico 1) mostra sensível variação em intensidade e direcionamento dos investimentos: adquiriram ritmo mais elevado a partir de 2012, tendo sido registrados picos anteriores nos anos de 2004 e 2008, estes basicamente relacionados a despesas com obras e serviços na função “Urbanismo”. A partir de 2012, adquirem relevância os gastos na função “Habitação” (79% das despesas na função “Habitação” são posteriores a 2012), “Transportes” (78% pós 2012) e “Saneamento” (96% pós 2014), sendo que a função “Urbanismo” diminui em importância com variação de 74% (de 2000 a 2012) para 57% (de 2013 a 2016) (SP-URBANISMO, 2016a).

Destaca-se, também, o crescimento das despesas com desapropriações, tanto na função “Urbanismo” quanto na função “Habitação”. As desapropriações respondem por 26% do total dos gastos ao longo das duas décadas consideradas, sendo que o período 2013-2016 concentra 71% dessas despesas. Dividem-se em 75% relacionadas a desapropriações na função “Urbanismo” e 25% na função “Habitação”. É preciso ressaltar, nesse caso, que o custo elevado da terra é consequência da valorização devida à própria incidência da operação urbana, e especialmente por terem se concentrado no território da OUC os investimentos nos últimos anos do período analisado, o que representa o retorno à iniciativa privada de uma parcela elevada dos recursos que haviam sido arrecadados pelo poder público como recuperação da valorização imobiliária.

Gráfico 1 - Investimentos públicos nas Operações Urbanas da Cidade de São Paulo
(por ano e por função – 1997-2016)

Fonte: Elaboração própria com dados da SP-Urbanismo, 2016a.

Os investimentos realizados com recursos das operações urbanas nas funções Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transportes têm ampliado sua importância no

total de investimentos do município, passando de 19% em 2011 a 30% em 2016⁶⁷, basicamente pelo incremento nos gastos das OUC (gráfico 2) no total de investimentos do município. Grosso modo, pode-se dizer que a ampliação da participação dos valores vinculados às OUs significa uma concentração territorial mais significativa dos investimentos públicos, particularmente na forma de infraestrutura, uma vez que esses recursos têm aplicação vinculada ao perímetro da operação urbana e que a maior parte dos investimentos se restringe a duas delas.

Gráfico 2 - Participação percentual dos investimentos das operações urbanas no total de investimentos do município, para as funções orçamentárias: Urbanismo, Habitação, Saneamento e Transporte

Fonte: SP-Urbanismo, 2016a.

Por outro lado, a produção privada que se valeu dos benefícios oferecidos pelas operações urbanas (CEPAC e OODC) registrou a aquisição nas quatro operações (OUCAE, OUCFL, OUCAB e OU-Centro) de 5,9 milhões de metros quadrados de potencial adicional de construção, o que resulta em um preço médio por metro quadrado adicional comprado de R\$ 1.224,03⁶⁸. Considerando-se apenas o potencial adquirido com

⁶⁷ Considera-se também a função Habitação, apesar de não se tratar de obra de infraestrutura, em virtude de a fonte de dados disponibilizá-los de forma agregada.

⁶⁸ Foram consideradas apenas as receitas provenientes de CEPAC e OODC. Descontado, do total arrecadado com CEPAC, o valor correspondente ao número de CEPACs em circulação (não utilizados) ou utilizados para alterações de parâmetros urbanísticos não relacionados a potencial construtivo, multiplicado pelo preço unitário praticado no último leilão e atualizado pelo IPC-Fipe para 2016.

pagamento em CEPAC (OUCAE e OUCFL), esse valor atinge valores de até R\$ 1.405,58 por metro quadrado adicional comprado. Uma vez que existem diferenças de preço entre as operações urbanas e entre setores de uma mesma operação urbana, o valor do metro quadrado negociado via CEPAC pode chegar a cifras ainda maiores.

Faz parte da fase de proposição da OU a definição do perímetro baseada na avaliação das áreas com maior potencial arrecadatório, em cenários projetados que permitem a identificação das áreas passíveis de transformação. Essas análises balizam a “modelagem” econômica do instrumento, definindo valores, quantidades e áreas prioritárias para venda de CEPACs, bem como o conjunto de obras da operação. Daí o interesse fundamental das empreiteiras na formulação das OUCs para a definição das Grandes Obras Públicas a serem previstas nos programas de intervenções.

Já na fase subsequente de implementação, além da permanente reavaliação das questões econômicas, para a tomada de decisão sobre novos leilões, por exemplo, a dinâmica do mercado imobiliário é determinante no longo processo de transformações urbanas no território da OU, seja pela produção imobiliária em si, seja pela influência nos debates e decisões sobre as obras prioritárias entre as previstas na carteira de projetos da OU. Com efeito, a incidência das OUs sobre áreas de grande interesse para o mercado imobiliário e a garantia de um grande volume de investimentos públicos, pela própria natureza do instrumento, fazem com que os custos para aumento do potencial construtivo nas operações urbanas sejam elevados, mas, ainda assim, vantajosos para os empreendedores imobiliários privados.

Desse modo é possível reconhecer a convergência entre os interesses privados das empreiteiras, para a realização das Grandes Obras Públicas, e do mercado imobiliário, para a dinamização do setor nas regiões das OUCs. Haveria, evidentemente, uma articulação dos esforços desses agentes junto ao poder público para a consecução da OUC.

Segundo informações colhidas em entrevistas ao representante⁶⁹ da Associação para o Progresso de Empresas de Obras de Infraestrutura Social e Logística (APEOP) e do

⁶⁹ Antonio José Pinheiro D’Almeida foi engenheiro da empreiteira Camargo Corrêa por 28 anos, e depois assumiu a Diretoria Comercial da empresa. Posteriormente, por 6 anos, assumiu a

Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo (SINICESP), a estruturação das operações urbanas foi resultado do desenvolvimento ativo das empreiteiras, em ação convergente ao setor imobiliário, junto ao poder público municipal. Para as empreiteiras o interesse central na estruturação da operação urbana seria a realização das obras de infraestrutura, e para isso a associação com as incorporadoras representava uma aliança de interesses, na qual as primeiras obtinham suas obras “subsidiadas” e, em troca, valorizavam o terreno para o desenvolvimento imobiliário. Teria sido o instrumento da operação urbana que teria despertado nas construtoras o interesse nesse tipo de associação público-privada, ainda que sua participação tivesse se limitado à estruturação do projeto, não avançando no próprio financiamento ou incorporação das áreas construídas. Dessa forma, os interesses do SECOVI e da APEOP puderam ser conciliados por meio do instrumento da operação urbana.

[...] As empresas só ajudaram a estruturar, não eram as financiadoras e nem as interessadas nas áreas... eram as interessadas em fazer a obra, pra fazer a obra tinha que entrar o dinheiro. Então, “espera aí, vamos ajudar a prefeitura a ter uma ideia pra arrumar isto”. [...] Você juntava o interesse do SECOVI, digamos assim, com o interesse da APEOP, que era o que pagava as coisas de São Paulo [informação verbal]⁷⁰.

A presença do subsetor de Grandes Obras Públicas na formulação das OUCs foi parte inerente da lógica de sua estruturação, para além da reconhecida dinâmica do mercado imobiliário nesse processo. A própria formulação da “modelagem” de aplicação do CEPAC foi objeto de consultoria direta das empreiteiras OAS e Mendes Junior.⁷¹

Diretoria Geral da Mendes Junior. Nesse período foi vice-presidente de Mobilidade Urbana da APEOP e vice-presidente do CINISESP.

⁷⁰ Entrevista concedida por Antonio José Pinheiro D’Almeida à Beatriz Rufino, com participação de Carolina Heldt D’Almeida, em agosto de 2018, para a *pesquisa* em andamento: “Transformações na produção da metrópole no século XXI: imobiliário, infraestrutura e natureza” (iniciada em 2018, e coordenada por Beatriz Rufino).

⁷¹ A primeira OUC a implementar o CEPAC, a OUCAE, desenvolveu a sua “modelagem” junto ao corpo de expertise da OAS, conforme relata o representante da APEOP: “A Mendes Junior tinha um contrato com a prefeitura para desenvolver as obras da Operação Águas Espraiadas, mas a prefeitura não tinha dinheiro na época, então a Mendes Junior fez um consórcio com a OAS para desenvolver a modelagem, pela primeira vez, do CEPAC [...] A OAS que possuía equipe técnica que formulou a modelagem do CEPAC”. (informação verbal, em entrevista concedida por Antonio José Pinheiro D’Almeida à Beatriz Rufino, com participação de Carolina Heldt D’Almeida, em agosto de 2018, para a *pesquisa* em andamento: “Transformações na produção da metrópole

A tese de Paulo Emilio Ferreira (2017, p. 242-243) já havia mapeado a presença do Secovi e do Sinduscon nos conselhos municipais e na OUCAE e, particularmente nos anos 2000, uma força advinda da corretagem imobiliária:

Com a passagem pela Associação Comercial de São Paulo (ACSP), pelo Secovi e pelo Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI-SP), Gilberto Kassab (2006-2012) garantiu espaço, dentro da máquina pública, para a instalação de interesses que defendeu a sua curta prática profissional precedente. E foi nesse momento que se construiu o projeto urbano vigente da OUCAE, consolidado anos depois pela revisão da sua lei originária no ano 2011.

Mas devemos agregar a esse campo de interesses o papel central das empreiteiras na estruturação da OUCAE. Segundo o sócio do representante da APEOP e diretor da OAS na época de formulação da OUCAE⁷², o papel central da APEOP está na articulação dos demais setores, apesar de destacar a convergência necessária entre os interesses pelas obras públicas e do mercado imobiliário, além da vontade política, que funcionam como um tripé para o sucesso da OUC:

[...] o que a APEOP fez foi conversar com os vários setores, entender qual era a questão, propor solução para todos e levar essa atuação conjunta. Toda vez que a gente discutiu algum assunto, a APEOP procurou levar uma solução conciliada que tivesse apoio da sociedade civil como um todo, estava atendendo um pouquinho de cada um dos interesses. A maior questão da APEOP é aumentar a arrecadação da prefeitura para poder fazer as obras; então, era conciliado para saber como viabilizar isso atendendo os interesses dos demais representantes da estrutura. [...] A operação urbana para funcionar tem três pilares: primeiro ela tem que ter as necessidades de obra pública; segundo, você tem que ter uma vontade férrea da prefeitura; [...] terceiro, tem que ter uma demanda do mercado imobiliário com algum tipo de vantagem urbanística. Se não tivermos os três, não funciona⁷³.

Demanda do mercado imobiliário, necessidade de obra pública e vontade férrea da prefeitura: esse tripé associaria, assim, interesses diferentes e complementares entre o mercado imobiliário e as empreiteiras de obras públicas:

no século XXI: imobiliário, infraestrutura e natureza” (iniciada em 2018, e direcionada por Beatriz Rufino).

⁷² Eduardo Carvalho, sócio de Marcos Dória na empresa Haver, especialista em “modelagem” de CEPAC, empresa criada em função da experiência de Marcos Dória, que foi diretor da OAS e representante da APEOP na época estruturação da OUCAE.

⁷³ Entrevista concedida por Eduardo Carvalho à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

[...] Eu acho que empreiteiras que criaram o braço de incorporadoras perderam dinheiro na incorporação, elas não sabem incorporar, elas sabem fazer obras, somente. Então, para ganhar dinheiro com a incorporação tem que saber muito fazer incorporação; o banco não quer perder dinheiro por conta de uma incorporação. São capacidades diferentes. O engenheiro de obra pública quer fazer obra, é uma mentalidade diferente, que eu saiba a Odebrecht só ganhou dinheiro quando vendeu as obras deles para o mercado, e vendendo no mercado o especialista tem muito mais vantagens que os não especialistas. As empreiteiras não conseguem conciliar os dois (haver o mesmo gestor da empreiteira e da incorporadora), e, além do mais, a incorporação é concorrência aberta, qualquer um compra terreno, qualquer um vende, comprador é uma pessoa física⁷⁴.

Essa é também a avaliação do diretor⁷⁵ da Mendes Júnior sobre o interesse da empreiteira na OUCAE: “O nosso objetivo era a prefeitura ter o dinheiro para fazer as obras”⁷⁶. Por parte do mercado imobiliário, a diretora da empresa Tenda e representante do Sinduscon⁷⁷, apresenta equivalente interpretação:

[...] Hoje eu não vejo empresas fazendo os dois serviços, sei que tem empresa do mercado imobiliário que desenvolve habitação e tem outras empresas que desenvolvem infraestrutura, o ideal seria que as coisas caminhassem juntas, mas eu não sei se isso é possível, se os dois [juntos] são viabilizados⁷⁸.

Assim, não haveria uma sobreposição de funções nem conflito de interesses entre os agentes privados na estruturação da OUC⁷⁹, mas sim uma articulação que estaria na base que fundamenta a OUC. Tanto é assim que é possível reconhecer no presente momento uma cisão de frações do capital da construção civil – das empreiteiras de Grandes Obras Públicas e de empresas imobiliárias –, num quadro de reposicionamento desses agentes em momento de crise do setor. Em fase em que as quatro operações urbanas em curso

⁷⁴ Entrevista concedida por Eduardo Carvalho à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

⁷⁵ Sidney Lima, foi Diretor de Negócios da Construtora Mendes Júnior S.A. (por 32 anos, incluindo a época da estruturação da OUCAE).

⁷⁶ Entrevista concedida por Sidney Lima à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em março de 2019.

⁷⁷ Daniela Ferrari, diretora de operação da Regional São Paulo da Tenda e representante do Sinduscon na comissão de políticas urbanas.

⁷⁸ Entrevista concedida por Daniela Ferrari à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

⁷⁹ Apesar de algumas pesquisas considerarem esta hipótese, vide, por exemplo: WEHBA, C. **Reestruturação imobiliária e reconfiguração do espaço**: a produção da Odebrecht na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo: XVII Enanpur, 2017.

estão sob processo de revisão e debate para manter o patamar de expansão do mercado – seja mediante as estratégias de abertura de novos “estoques” (OUCAE), ampliação da terra objeto de parcerias (OUCAB, OUCFL, OU-Centro), ou diminuição do preço do CEPAC (OUCAB) – é possível observar aí o pleito predominante do mercado imobiliário, representado pelo SECOVI e a sua crescente hegemonia nos negócios da política urbana.

Particularmente em relação ao pleito do mercado imobiliário para a redução do preço médio do CEPAC, o agente responsável⁸⁰ pela Lei que criou o instrumento do CEPAC reagiu em comunicação pública de agosto de 2018 intitulada “Não matem o CEPAC”⁸¹, evidenciando as fissuras na convergência de interesses que até então estruturava os consórcios das OUCs. Para ele (CINTRA, 2018):

Tais atributos [credibilidade e escassez] estão seriamente ameaçados em São Paulo nas Operações Água Espreada e Água Branca. No primeiro caso, a Câmara aprovou no último dia 22 um projeto que permite maior adensamento nas avenidas Engenheiro Luis Carlos Berrini e Dr. Chucri Zaidan. No segundo caso, pretende-se rever o preço do Cepac e a quantidade de títulos para a construção de metragem adicional. Ambas as operações já tinham valores, prazos, quantidades dos títulos e regras de adensamento previamente determinados, e alterá-los, independentemente das razões alegadas, terá impacto negativo sobre as expectativas referentes a esses papéis, cuja base é a garantia de direitos aos investidores. Corre-se o risco de matar a galinha dos ovos de ouro.

Contra o interesse do mercado imobiliário também se posicionariam as empreiteiras, para as quais a diminuição do valor mínimo do CEPAC desejado pelo mercado imobiliário comprometeria os recursos e os compromissos de realização das Grandes Obras Públicas previstas, colocando em risco a própria razão da OUC.

De forma mais geral, essa cisão da aliança que formava a OUC se dá em contexto de crises profundas dentro do setor de construção civil. De um lado, a crise do subsetor de Grandes Obras Públicas desestruturou as empreiteiras brasileiras e desarticulou o

⁸⁰ Marco Cintra é professor-titular da EAESP/FGV, e foi secretário do Planejamento, Privatização e Parceria do Município de São Paulo em 1993, vereador em São Paulo entre 1993 e 1996, deputado federal entre 1998 e 2003, secretário municipal das Finanças de São Bernardo do Campo/SP de 2003 a 2006, vereador novamente em São Paulo entre 2008 e 2013, secretário municipal do Desenvolvimento Econômico e Trabalho da cidade de São Paulo de 2009 a 2012 e subsecretário de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de São Paulo de 2013 a 2014.

⁸¹ CINTRA, M. Não matem o Cepac. **Folha de S. Paulo**. Opinião. ago. 2018. Não paginado. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2018/08/nao-matem-o-cepac.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

campo de relações com o poder público a partir de 2014 em razão das investigações no âmbito da operação Lava Jato; de outro lado, e com caráter diferente, ainda que concomitante⁸², a crise que afetou o mercado imobiliário se desenrolou como consequência da recessão econômica do país a partir de 2014, que significou um recuo no Produto Interno Bruto (PIB) por dois anos consecutivos⁸³.

Assim, o desempenho do mercado imobiliário em São Paulo entra em retração a partir de 2014 afetando diretamente a expectativa de desenvolvimento das OUCs. Até então, entre 2002 e 2012 a incorporação imobiliária em São Paulo havia sido de mais de 314 mil unidades lançadas e 5,6 milhões de m² em área construída (SDMU, 2016a, p. 46).

Figura 6 - Evolução dos indicadores de produção imobiliária do município de São Paulo

Indicadores da produção imobiliária

Município de São Paulo, 2002—2015

Fonte: SDMU, 2016a, p. 28.

⁸² Não é objeto da presente tese avaliar as relações possíveis entre essas crises que afetaram o setor da construção civil brasileira, embora uma análise da história econômica sobre essa matéria muito poderia contribuir para uma melhor compreensão de dimensões específicas da produção do espaço urbano no Brasil contemporâneo.

⁸³ A economia contraiu-se em cerca de 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016 segundo CASTRO (2017).

Figura 7 - Evolução do saldo financeiro das operações urbanas

Fonte: SP-Urbanismo, 2016a.

Figura 8 - Área de construção adicional consumida nas OUCs

ÁREA DE CONSTRUÇÃO ADICIONAL (ACA) CONSUMIDA**Propostas de aquisição de ACA deferidas, por ano de solicitação (m²)**

Fonte: SP-Urbanismo, 2016a.

As expectativas com relação à arrecadação líquida com contrapartidas de outorga onerosa (OODC) eram, em 2014, de R\$ 480 milhões/ano, o que representava um valor 3 vezes superior à média anual arrecadada até 2014, que em termos de acréscimo de área bruta vertical residencial e comercial significou 3,7 milhões de m²/ano (SMDU, 2016b, p. 14). Sendo que a arrecadação de CEPAC possuía, por sua vez, um histórico entre 2005 e 2014 de 2,35 vezes maior em valor bruto que a arrecadação de OODC (valor total arrecadado de R\$ 1,90 bilhões de OODC para R\$ 4,12 bilhões de CEPAC) (SMDU, 2016b, p. 35).

A exemplo dos estudos elaborados pela gestão municipal em 2014 sobre as expectativas de arrecadação com as propostas das duas novas OUCs, somadas as OUC Água Branca e

OUC Bairros do Tamanduateí, o montante previsto com apenas essas duas OUCs era da ordem de R\$ 8,6 bilhões em 25 anos (SMDU, 2016b, p. 34).

Esse cenário de expectativa em alta se devia ao histórico recente de produção imobiliária nos territórios onde eram previstas as OUCs. Entre 2004 e 2015, considerando apenas essas regiões da cidade, foram lançadas 144.515 novas unidades, significando pouco mais de 21 milhões de m² de área construída, consumindo 4,1 milhões de área de terreno e produzindo uma receita bruta para o poder público de R\$ 64 bilhões em valores correntes de 2016 (SDMU, 2016a, p. 46).

Figura 9 - Unidades lançadas nos setores do território onde são previstas as operações urbanas

Fonte: Embraesp; SMDU / Deinfo

Fonte: SDMU, 2016a, p. 48.

Segundo avaliação da gestão municipal, o potencial da produção imobiliária nesses territórios deveria revelar um crescente interesse do mercado, ainda que reconhecesse uma produção aquém do potencial de transformação do território almejado pela prefeitura:

Afinal, a combinação de uma localização qualificada e forte presença de usos tradicionalmente definidos como transformáveis (residencial horizontal, industriais e terrenos vazios) indica um forte interesse e potencial de renovação dessas áreas. Não por outro motivo, esse território foi definido como preferencial para a aplicação de instrumentos urbanísticos de transformação e reestruturação territorial (SDMU, 2016a, p. 49).

A crise do subsetor de Grandes Obras Públicas, evidentemente afetado pela recessão econômica brasileira, também se fez sentir na mudança do padrão constitutivo das suas relações e dos seus espaços de interação com o poder público, em função da desestruturação das maiores empreiteiras brasileiras envolvidas no processo de investigação da Lava Jato desde 2014, comprometendo contratos de obras e serviços em andamento e previstos a partir de então⁸⁴.

⁸⁴ Isso é analisado na cena 3 à exemplo da atuação das empreiteiras no Grande Projeto Urbano do Arco Tietê.

Figura 10 - Evolução do investimento em infraestrutura no Brasil (2003-2017)

Fonte: INFRA2038, 2017a.

Figura 11 - Evolução do investimento em infraestrutura e Formação Bruta de Capital Fixo no Brasil (1970-2017)

Fonte: INFRA2038, 2017a.

Assim, o ano de 2014 marca também o momento em que se evidencia a crise na produção de infraestruturas, observando a série histórica desde 2003. Mas é preciso considerar que apesar do subsetor ter tido expansão de 2003 até 2014, numa análise de mais longo prazo o investimento em infraestrutura desse período (como proporção do

PIB) era muito menor (menos da metade) em relação aos anos de auge do desenvolvimentismo da política econômica brasileira regidos pela ditadura militar na década de 1970. É com essa perspectiva, e diante da crise do setor da construção civil, crise fiscal do Estado e crise econômica no país, a associação entre poder público e setor privado para investimento em infraestruturas urbanas se mostrará como um tema com novos agentes atuantes no processo, que repõem o exemplo desenvolvimentista do regime dos militares como modelo. Será do lado do poder público que se observará a atuação de uma nova rede de atores⁸⁵, chamada Rede Infra2038, que buscará atuar como *think tank* e influir na produção de infraestruturas no Brasil. Segundo divulgado em sua Carta Aberta, a rede liderada pela Fundação Lemann⁸⁶ teria a missão de “promover concessões e parcerias público-privadas, atuando na conexão entre governos e investidores e no desenvolvimento de conteúdo” (INFRA2038, 2017b, p. 2):

Deveríamos, de acordo com relatório de 2013 da consultoria McKinsey, investir 5,5% do PIB para que, em 20 anos, pudéssemos alcançar um “estoque” de ativos de infraestrutura da ordem de 70% do PIB – compatível com o de países desenvolvidos como EUA e Espanha (mas ainda longe do Japão, com incríveis 179%). Alcançar estes 5,5% não é impossível: de acordo com outro relatório da CNI, de 2015, esta é exatamente a taxa de investimento em infra que tínhamos na década de 1970 (não por acaso, a década onde o Brasil avançou mais em sua produtividade média, de acordo com estudo do Insper de 2014). A partir dali a taxa caiu para 3,62% nos anos 80, 2,27% nos anos 90, e 2,12% nos anos 2000. A ligeira recuperação entre 2011 e 2014 (quando a taxa atingiu 2,26%) foi às custas de juros subsidiados pelo BNDES que mascaravam muitos projetos ruins, que além de não trazerem grandes retornos econômicos à sociedade, tinham frequentemente custos acima do de mercado – decorrência dos cartéis formados pelas empreiteiras (INFRA2038, 2017a, p. 1).

Em relatório da Rede Infra2038 (2017a, p. 2), com base no relatório da consultoria internacional McKinsey⁸⁷, a rede de atores liderada pela Fundação Lemann estabelece sua meta: “Colocar o Brasil, até 2038, entre os 20 primeiros países no pilar

⁸⁵ A rede de atores liderada pela Fundação Lemann tem se organizado com a expectativa de reorganizar o mercado de infraestruturas no Brasil, a fim de retomar o patamar de investimentos que havia na década de 1970, que consideram exemplar.

⁸⁶ Trata-se da articulação entre: Fundação Lemann de 2017, Universidades de Harvard e de Columbia, do Insper, da Abdib, do Centro de Liderança Pública (CLP), do Instituto Semeia, Um Brasil, Instituto Infra Brasil.

⁸⁷ McKinsey & Company. **Reinventing Construction: A Route to Higher Productivity**. Nova York: McKinsey, 2017.

‘infraestrutura’ do ranking de competitividade do Fórum Econômico Mundial”, e para tanto o país precisaria investir 5% de seu PIB por ano em infraestrutura.

Entre 2018 e 2038, serão necessários 8,7 trilhões de reais em investimentos, sendo que cerca de 3,7 trilhões servirão apenas para cobrir a depreciação dos ativos em operação – o que, somado ao estoque atual, representará um montante em operação em 2038 da ordem de 7,4 trilhões, ou 77% do PIB. Atingir a taxa de investimento projetada para 2038 (6,47%) é factível, pois o Brasil investia nesta mesma medida ao longo da década de 1970 [...]. Passar de 2,2% para 5,5% de investimento não será trivial – mas, com muito trabalho, chegaremos lá. Concessões e PPPs serão a alavanca deste crescimento (INFRA2038, 2017a, p. 16).

Com relação à produção de infraestrutura urbana, esses agentes anunciam como meta:

[...] Enraizar o conceito da “visão urbana”, isto é, incorporar o urbanismo nos projetos. Este conceito faz com que os incorporadores pensem em como agregar valor ao município, em vez de apenas absorverem o valor que o município já possui (projetos transformacionais e vinculados ao plano diretor / planejamento urbano da cidade); Mudar o marco legal / simplificação da lei das PPPs, com efeito positivo principalmente para os municípios de menor porte (INFRA2038, 2017a, p. 10).

É preciso considerar que desde o início dos anos 2000 houve um processo de estímulo ao setor de infraestrutura, em que uma das estratégias que contava com ação direta das empreiteiras⁸⁸ na sua formulação teria sido o redesenho de um conjunto de novos instrumentos e um novo arranjo institucional para ampliar o fomento e o desempenho da produção de infraestrutura no país.

⁸⁸ Segundo o representante da APEOP e SINECESP: “Eu acho que elas [as leis do marco regulatório das concessões e parcerias] moldam 100% as estratégias do setor. É que antes tinha uma lei 2.300, que era uma lei de licitações ne? E esta lei, por exemplo, os aditivos não tinham limite. Um exemplo da lei 2.300: você podia aditar 50, 70, 100...[% a mais] Então isto se fazia muito, era uma forma de agilizar o processo, mas evidente que sempre, por causa da rivalidade e dos grupos de interesse, a turma que aditava uma obra desta o outro dizia: espera lá, não pode ser assim. E começou então a ter esta pressão pra que se mudasse a lei, e aí que veio a 8.666, limitando a 25% os aditivos e criando uma série de exigências digamos assim dentro da regra da licitação. (...)a lei de concessões já foi muito mais estruturada porque já existia esse problema da 8.666 e aí falou ‘gente, não vamos fazer outra cagada dessa, vamos fazer bem feito, vamos sentar junto com o governo, vamos desenvolver uma coisa que seja interesse do governo e interesse empresarial porque não dá só pra um lado ficar satisfeito com a nova lei’. Então a lei de concessão já foi bem mais estruturada do que a 8.666, e a lei de PPP foi mais ainda. Esta foi minuciosamente detalhada. Acho que foi uma evolução. Concessão já foi uma evolução da lei de licitação e PPP foi mais ainda. Porque ela possibilitou que as empresas apresentassem uma ideia e um projeto ao governo. Então a iniciativa, a partir da lei de PPP, poderia ser feita pelas empresas privadas” (informação verbal. Entrevista realizada por Rufino, Beatriz com participação de D’Almeida, Carolina Heldt à Antonio José Pinheiro D’Almeida em agosto de 2018).

No momento de expansão do setor de infraestrutura no Brasil, em entrevista realizada em 2012 ao engenheiro responsável pelos contratos de Concessão e PPPs da Empreiteira Mendes Junior e, anteriormente, da Odebrecht⁸⁹, ele apresenta a expectativa do mercado frente às mudanças recentes na lei de concessão de serviços e obras com um discurso sobre a “evolução dos mecanismos de Concessão” tendendo a uma “revolução” desse processo. Ele justifica a sua narrativa apresentando a estruturação do marco regulatório das concessões e parcerias no Brasil: “no primeiro momento, havia somente a Lei 2.300 de 1986. Porém, com base nessa lei ninguém conseguia fazer concorrência. [...] Então tudo começou a mudar com a Lei de Licitações [8.666/93] que permitiu as inovações na Concessão” (informação verbal). Ele então descreve que, a partir de então, o governo permaneceria detendo o controle sobre o planejamento dos empreendimentos, ou seja, sobre “qual a necessidade ele [governo] tem”, e também sobre o prazo e o teto do preço da obra; enquanto passaria a deixar a concorrência definir o valor final do empreendimento. E revela que, em grande medida, isso teria sido possível porque “Criou-se a possibilidade de haver um aditivo de 25%, assim as empresas já davam o preço considerando 125%” (Informação verbal).

Considera que, no entanto, restaria ainda um problema que logo seria superado, diz ele: “Mas em nenhum nível o governo sabe o que ele quer. [...] Então veio a Lei de Concessões 8. 987 de 1995 [...]” (informação verbal). Sendo que a maior evolução do instrumento, segundo ele, até então, seria com a Concessão Administrativa porque o ente privado realiza o projeto, a obra e administra o serviço público, com fundo que é público, entretanto, ressalta ele, o governo ainda deteria o controle do planejamento do empreendimento (informação verbal). Destaca o engenheiro que a partir daí adviria a “mais recente evolução desse modelo que vai ser uma revolução”: enquanto na Concessão Plena e na PPP a iniciativa da concessão e o planejamento da obra é do governo, o Decreto-lei 57.289 aprovado em fins de 2011 instaurou o dispositivo da “Manifestação de Interesse”. A novidade seria que “eu [empresa] identifico interesse para o governo [...] e se o governo responde que sim, que há interesse, o processo só termina com a concessão [em que] [...] a empresa vai definir o que se faz e como se faz [o

⁸⁹ Manuel Rodrigues, engenheiro responsável pelos contratos de Concessão e PPPs (Parcerias Público-Privadas) na empreiteira Mendes Junior e, anteriormente, da Odebrecht. Entrevista concedida por Manoel Rodrigues, na sede da Empresa Mendes Junior em São Paulo, à Carolina Heldt D’Almeida, para o projeto de pesquisa do presente trabalho, em agosto de 2012

planejamento]” (Informação verbal). Neste caso, segundo ele, a empreiteira teria mais controle dos seus investimentos o que resultaria em um melhor resultado do empreendimento público na medida em que seria a empreiteira a propor ao governo qual o caráter e o planejamento do empreendimento a se realizar com fundos públicos. E destacaria ainda que as empreiteiras estariam especialmente interessadas na lista de serviços e obras que já possuem recursos reservados no Plano Plurianual (PPA), uma vez que, nesse caso, o tramite para a aprovação da Concessão seria direto entre a gestão do PPA e a empreiteira, agilizando a transferência do planejamento, execução e administração do empreendimento para a empresa que declarar a Manifestação de Interesse para realizar o empreendimento com fundo público (Informação verbal).

Segundo Rolnik (2015), trata-se a partir daí de um novo regime urbano que se valeu das experiências das operações urbanas, mas também da reforma do marco regulatório de obras e serviços empreendida pelos governos de esquerda: a regulamentação das PPPs, a reforma na lei de concessões, a possibilidade de Manifestações de Interesse Privado (MIPs) e o Regime Diferenciado de Contratações (RDCs), com base em uma coalisão política entre empreiteiras, incorporadoras, setor automobilístico, mercado eleitoral e setor financeiro, que, no plano das cidades, eram experienciados na articulação entre o pacote de obras das operações urbanas e a formulação do projeto para empreiteiras junto a uma organização do setor público.

No âmbito da cidade de São Paulo, é preciso ainda agregar o fato de que, entre 2013 e 2016, foi desenvolvida uma revisão do marco regulatório da política urbana, com a revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), a Lei de Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) e as demais leis complementares que detalham novos mecanismos para a legislação urbanística, como os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), que passarão a organizar as concessões e parcerias especificamente urbanas, como analisado a partir da próxima cena.

Ao mesmo tempo, do ponto de vista das consequências da revisão da legislação urbanística para o desempenho específico das OUCs, é possível avaliar que houve o estabelecimento de novas regras na revisão do marco regulatório em São Paulo entre 2014 e 2016, que imputaram a perspectiva de maiores contrapartidas, menores ganhos e mais rigoroso controle social dos empreendedores privados no negócio das OUCs.

O novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) aprovado em 2014 definiu para as novas OUCs a necessidade de destinar no mínimo 25% dos recursos arrecadados pelo poder público para a produção de Habitação de Interesse Social (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 142). Além disso, estabeleceu a obrigatoriedade de a OUC instituir conselho gestor paritário entre representantes da sociedade civil e do poder público (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 141), e ainda exigiu a destinação de 10% da área construída computável de empreendimentos imobiliários de grande porte (acima de 20.000 m²) à Habitação de Interesse Social (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 111 e 112), além de outras medidas que representam maiores contrapartidas com as quais os agentes privados deveriam cumprir para a realização de novas OUCs.

Ao mesmo tempo, uma série de medidas implementadas desde 2015 levaram a uma maior centralização política e financeira da coordenação das quatro operações urbanas vigentes, o que conduziu a um processo de maior controle social e transparência das informações. Tratava-se de um orçamento dedicado às OUCs que crescia em importância em relação ao total de investimento público municipal, chegando à ordem de 30% em 2016 (gráfico 2, apresentado anteriormente). Até então, a gestão pública das OUCs era voltada apenas à execução das obras, aos controles financeiros e às propostas privadas de participação, com forte interação direta com os financiadores privados mediante o pagamento de contrapartidas para a construção de empreendimentos e análise das propostas individualizadas por parte do poder público, reforçando a lógica de atuação do mercado – lote a lote – e dificultando o controle das intervenções públicas de maneira integrada, o que era ainda mais agudizado com a gestão orçamentária fragmentada entre as secretarias executoras. A partir de 2015 foi desenvolvido um processo de centralização do orçamento das OUCs na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), com efeito na capacidade de coordenação das ações quanto ao controle (interno e externo) sobre a forma de utilização dos recursos da OUC, assim como no fomento à participação social das decisões sobre as obras prioritárias da OUC com o desenvolvimento de sistematização e publicização dos dados e informações para o monitoramento e transparência das informações sobre as OUCs⁹⁰ (SMDU, 2016c).

⁹⁰ Isso porque a partir de 2015 foram praticados alguns processos regulares de ação da administração pública como o cadastro de referência para integrar bases das intervenções públicas; planilhas de monitoramento das intervenções públicas, para integrar informações

Assim, a conjuntura da crise econômica combinada às novas regras e controles derivados da revisão do marco regulatório da cidade, representaram um quadro de menores expectativas de ganhos para as empresas privadas nas OUCs, o que provocou a contestação de setores econômicos para a manutenção e direção dos investimentos públicos no patamar anterior, canalizando as suas demandas para que fossem realizados ajustes na regulação urbanística que minimizassem suas perdas ou redução de ganhos. Com isso, além das propostas de revisão das OUCs, a partir de 2017 também foi posto em debate público a revisão da Lei de Zoneamento (Lei nº 16.402/2016 de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, da CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) que havia sido recém-aprovada em 2016⁹¹. A razão apresentada pela gestão municipal seria a necessidade de São Paulo se tornar mais atrativa para investimentos econômicos, mediante maiores incentivos para fomentar o mercado imobiliário⁹².

A revisão dessas leis urbanísticas é proposta a partir de 2017 como uma demanda estratégica do setor imobiliário por menores ônus e maiores benefícios para os agentes daquele setor (construtoras e incorporadoras). No entanto, além da revisão da legislação urbanística, o subsetor imobiliário buscou avançar e estreitar as relações diretas com a administração pública para a condução da política urbana na cidade de São Paulo, buscando a hegemonia nessa determinação da política pública, inclusive aproveitando-se da lacuna deixada pela desestruturação dos espaços e relações das empreiteiras com o poder público. Um exemplo claro desse processo são as propostas de redução do preço mínimo de CEPACs (com a revisão das leis de OUCs) e da OODC (com a revisão da Lei do

urbanísticas e contratuais; acompanhamento automatizado da execução orçamentária anual; unificação das informações primárias sobre as participações privadas e a geoespacialização das informações para acompanhamento territorial e integração das informações (SP-URBANISMO, 2016a).

⁹¹ Em maio de 2017, a prefeitura abriu o processo de “revisão e readequação de alguns dispositivos da Lei de Zoneamento”. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-processo-de-revisao-e-readequacao-de-alguns-dispositivos-da-lei-de-zoneamento/>>; <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/secretaria-da-smul-debate-na-camara-retomada-do-mercado-imobiliario-na-cidade/>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

⁹² As discussões para revisão das leis das operações urbanas foram pautadas nas reuniões dos grupos gestores de cada uma delas. Vide as motivações apresentadas, disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/prefeitura-inicia-processo-de-revisao-e-readequacao-de-alguns-dispositivos-da-lei-de-zoneamento/> e <https://www.abecip.org.br/imprensa/noticias/doria-pode-mudar-o-plano-diretor-de-sao-paulo>. Acesso em 24/03/2019.

Zoneamento), com consequências imediatas para a perda da capacidade de realização das Grandes Obras Públicas por parte das empreiteiras.

Tem-se então, desde 2017, a presença direta do representante do SECOVI⁹³ com cargo público regular em assento no conselho administrativo da empresa pública SP-Urbanismo, responsável pela gestão das OUCs e estruturação dos Grandes Projetos Urbanos da cidade de São Paulo. A própria secretária municipal de urbanismo e licenciamento fora indicada para a pasta pelo mesmo SECOVI, Sindicato da Construção Civil e Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias⁹⁴.

Em um cenário recessivo e de contração dos gastos, o setor público reduz investimentos ao mesmo tempo em que os demais agentes econômicos tendem a se restringir a ações de curto prazo, baixo risco e poucas contrapartidas. Nesse processo, além do pleito do mercado imobiliário para a revisão da legislação urbanística, outros agentes e novos mecanismos para o desenvolvimento de projetos urbanos ganham proeminência, valendo-se da associação com o marco regulatório das parcerias e concessões. Especialmente mecanismos que possam favorecer processos mais ágeis, com menores procedimentos regulamentares, inclusive para intervenções de menor escala e complexidade, e que permitam sobretudo se apoiar não em grandes aportes financeiros, mas na articulação de uma série de instrumentos de mobilização de “ativos” de bens públicos envolvidos numa intervenção urbana. Nesse sentido, num cenário de recessão econômica passa a ganhar ainda maior relevância o momento estratégico de definição sobre a “modelagem” que se dá na fase de proposição da intervenção urbana.

É nesse contexto que se desenvolvem os ensaios dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) pela gestão municipal e que depois irão se generalizar como norma de desenvolvimento da intervenção urbana, o que será analisado a partir da próxima cena.

⁹³ Eduardo Della Manna, coordenador executivo da vice-presidência de Assuntos Legislativos e Urbanismo Metropolitano do Secovi-SP, foi nomeado membro do Conselho de Administração da SP-Urbanismo em 20/04/2017. Disponível em: <https://secovi.com.br/noticias/prefeito-em-exercicio-nomeia-conselho-da-sp-urbanismo/12922>. Acesso em: 24 mar. 2019.

⁹⁴ Heloisa Proença, Secretária Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2017-2018), que foi anteriormente Secretária da gestão Celso Pitta (1997-2000) e iniciou sua carreira trabalhando junto ao Secretário de Planejamento Candido Malta Campos Filho na gestão Olavo Setúbal (1975-1979).

Como exposto anteriormente, na “modelagem” das intervenções urbanas, conforme o método da “Área Mais Provável de Transformação” (AMPT)⁹⁵ estabelecido pela gestão municipal e aprimorado nas experiências das OUCs, a definição do perímetro urbano é baseada na avaliação das áreas com maior potencial arrecadatório, em cenários projetados com base na identificação das áreas passíveis de transformação e correspondentes interessados privados no desempenho da intervenção urbana. Essas análises balizam a avaliação econômica da intervenção urbana, definindo valores, quantidades e áreas prioritárias para a arrecadação, bem como o conjunto de obras produto da intervenção. O método adotado pela gestão municipal considera inúmeras combinações e variáveis para construir cenários prováveis de substituição de usos horizontais (casas, terrenos vagos e estacionamentos, por exemplo) por usos verticais (prédios residenciais ou comerciais), de forma a simular o consumo do potencial construtivo adicional oneroso (SP-URBANISMO, 2016a) no território originalmente berço do capital industrial, marcado pela presença das infraestruturas instaladas, tecido urbano de grandes plantas industriais, vilas operárias e vastos vazios urbanos. O momento de formulação do Grande Projeto Urbano ganhará ainda maior relevância face à recessão econômica a fim de modelar as iniciativas de menores riscos dos investimentos público e privado envolvidos, especificamente para manipular seu desempenho. O procedimento então criado para a estruturação do projeto urbano é o PIU, que se tornará peça central como dispositivo de viabilização das intervenções urbanas.

É nesse contexto que consideramos o encerramento de um ciclo concernente ao momento de maior participação do mercado imobiliário e de Obras Públicas nas operações urbanas, enquanto novas iniciativas na política urbana passam a ser ensaiadas, valendo-se das experiências das operações urbanas e aprofundando o instrumental de racionalidade empresarial apropriado ao planejamento urbano.

⁹⁵ Esse método será detalhado na cena 3, à luz da experiência do Grande Projeto Urbano do Arco Tietê.

CENA 2

A REGULAMENTAÇÃO

O Projeto de Intervenção Urbana é elaborado como procedimento no rol de instrumentos do Plano Diretor

Formulado no âmbito da revisão do marco regulatório da política urbana de São Paulo, entre 2013 e 2016, a generalização do PIU para o desenvolvimento de Grandes Projetos Urbanos foi impulsionada pela agenda de desestatização do governo municipal a partir de 2017. A adoção do PIU como dispositivo para a intervenção urbana vem desde então se generalizando e sua análise ganha cada vez maior relevância na mesma medida em que se fazem conhecer os quadros de agentes, recursos e patrimônios envolvidos nos interesses pela transformação dos territórios dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo. E embora na atualidade ainda não haja o exemplo de um PIU já implementado para que se possa realizar a avaliação dos resultados engendrados nos territórios onde opera esse mecanismo, as propostas de PIUs já somam mais de quarenta iniciativas em desenvolvimento. Trata-se de Grandes Projetos Urbanos como o conjunto dos Terminais Municipais Urbanos, o entreposto comercial Ceagesp, o centro de eventos do Anhembi, o estádio do Pacaembu, o aeroporto Campo de Marte (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b).

A primeira dificuldade na análise dos PIUs diz respeito à necessidade de se superar uma forma de avaliação, particularmente presente nas disciplinas e práticas de projeto urbano desde a regulamentação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que pautou o debate sobre os vícios e as virtudes dos instrumentos urbanísticos a fim de analisar se corroboram ou se se desvirtuam dos objetivos do movimento da reforma urbana, que originou a agenda da legislação urbanística no Brasil⁹⁶. O caso dos PIUs parece exigir maiores desafios para a sua análise, inclusive pela própria natureza diversa a que se

⁹⁶ Esse debate já produziu um conjunto de análises críticas para além da avaliação sobre o vício e a virtude da legislação urbanística, alcançando uma reflexão que desvenda os nexos e as coalisões de poder nas entranhas da formulação do planejamento urbano. Como, por exemplo, Vainer (2011, p. 11) que demonstra as relações de poder que se conformam na produção da legislação de isenções e favores fiscais e urbanísticos que transformam a exceção em regra, particularmente no caso das transformações urbanas previstas no Rio de Janeiro para os Jogos Olímpicos de 2016.

destinam as intervenções urbanas e a variedade de equipamentos urbanos de grande parte envolvida nessas propostas.

O primeiro fato distintivo do PIU é que ele é apresentado pela gestão municipal não como um instrumento, mas como um procedimento. Logo, ele possui um caráter de procedimento administrativo que estabelece um rito específico para a elaboração, avaliação e validação da proposta de estruturação de um projeto urbano, podendo incorporar qualquer instrumento urbanístico para a sua implementação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a).

A princípio, tomando como base o panorama de PIUs atualmente 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 são menos regulamentados e possuem menor controle social — se comparados com intervenções urbanas mais estabelecidas como as Operações Urbanas Consorciadas.

De todo modo, a presente pesquisa não pretende alcançar uma conclusão sobre o vício ou virtude do caráter ou valor do instrumento, ou sobre os desvirtuamentos originários da lei. Interessa-nos reconhecer uma forma de ler esses objetos a partir de suas estratégias urbanísticas para observar os movimentos da mobilização das peças da legislação urbanística, que desenvolvem importantes vetores na produção do espaço em São Paulo, onde o PIU passa a figurar como uma peça central.

O ponto de partida para então testarmos uma análise empírica sistematizada dos PIUs se baseia, antes de tudo, em ter em conta que se trata de propostas de projetos urbanos e, portanto, devem ser avaliados a partir da leitura do que esses projetos propõem. A análise que se apresenta busca observar na sequência de cenas que se sucedem, que muitas vezes se sobrepõem, como elas podem revelar os movimentos de elaboração, generalização e normalização dos PIUs. O que se pretende avaliar nesses movimentos é um determinado percurso da recorrência da concessão do espaço urbano adotada como norma para a produção do espaço, tendo o PIU como seu dispositivo.

Vimos na cena anterior, marcada pelo encerramento de um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas, que também se desenvolve um movimento em âmbito nacional de

estruturação da política de parcerias e concessões em num marco regulatório federal. No âmbito municipal, essas iniciativas irão promover mudanças que implicarão na ampliação da participação do setor privado nas definições das políticas setoriais de transporte, habitação, etc. e igualmente irá se manifestar na política urbana. Os efeitos na política urbana se apresentam antes de tudo no quadro normativo da legislação urbanística municipal e sua associação com o marco regulatório federal. No caso, o que podemos reconhecer é um movimento por meio do procedimento do PIU de articular instrumentos, discursos, técnicas e processos que opera uma organização de parcerias e concessões de projetos urbanos.

Inicialmente o PIU é elaborado no âmbito da revisão da regulamentação urbanística de São Paulo que se desenvolve a partir de 2013. A gestão municipal inaugurada em São Paulo com Fernando Haddad (2013-2016) havia tomado já de início a questão urbana como central na agenda de governo para o desenvolvimento da cidade; inclusive do ponto de vista da sua relevância financeira, como se viu no capítulo anterior, com relação ao aumento da participação percentual dos investimentos das OUCs no total de investimentos do município, aliada à política de centralização dos recursos financeiros das OUCs sob poder de decisão da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na gestão do secretário Fernando de Mello Franco (2013-2016). Agrega-se a isso a estratégia desempenhada pela gestão municipal na articulação entre os projetos urbanos estratégicos, a revisão do marco regulatório da legislação urbanística, e o programa de metas e orçamento da cidade, este último desenvolvido pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão sob direção de Leda Paulani (2013-2015).

Para realizar a revisão do marco regulatório da política urbana desenvolvida ao longo daquele mandato, foram elaboradas e consolidadas novas peças da legislação urbanística da cidade. Em 2014 foi concluída a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) – Lei nº 16.050 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014); em 2016 foram aprovadas a Lei nº 16.402 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS – Lei de Zoneamento) e também os Planos Regionais, Decreto nº 57.537 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016c); além de ter sido iniciado o processo de elaboração do Plano Metropolitano de São Paulo (PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) em 2015, em resposta ao Estatuto de Metrópole (Lei Federal nº 13.089, BRASIL, 2015). Essas peças de lei reformaram o sistema normativo de planejamento urbano da cidade,

significando a criação de um conjunto de instrumentos urbanísticos, financeiros e ambientais com escopo de implementação dos conteúdos previstos no Plano Diretor Estratégico, que estabelece as diretrizes fundamentais desse sistema de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, BRASIL, 2001).

Figura 12 - Relação entre os níveis das peças de legislação urbanística

Fonte: PMSP; PMG; CGABC, 2016, p. 5.

Desde 2013 esse processo se alimentava de uma reflexão sobre as experiências de mais de 10 anos de desenvolvimento de planos diretores pós Estatuto da Cidade, e ganhava relevo a questão sobre a efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos (SMDU, 2016d). Isso porque mesmo diante de um quadro de forte impulso, densidade e desenvoltura do planejamento urbano brasileiro com o detalhamento da legislação urbanística materializado no Estatuto da Cidade, o agravamento da problemática urbana no país se tornava evidente, e denunciava a dificuldade de implementação da legislação urbana. Nesse sentido, é possível identificar uma série de medidas propostas pela gestão municipal no PDE de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), derivadas da demanda

sobre mecanismos que pudessem viabilizar a efetiva implementação dos instrumentos urbanísticos.

Uma dessas medidas foi a revisão da fórmula de cálculo da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), uma vez constatado o reduzido valor arrecadado pelo poder público em relação ao custo total das incorporações privadas, com base na fórmula que até então vigorava no PDE anterior, de 2002⁹⁷. A nova fórmula deveria passar a valer tão logo fosse aprovada a revisão do PDE, sendo assim enquadrada como uma medida de força da lei autoaplicada, isto é, de aplicação imediata, que prescinde de uma ação pública ou de regulamentação complementar.

O mesmo caráter de medida autoaplicada estava na redução do coeficiente de aproveitamento básico (CAbas) gratuito igual a 1,0 e o coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) fixado em 2,0, mediante pagamento de OODC, para toda a cidade⁹⁸. Os objetivos dessas medidas seriam a indução da escassez de solo criado no território do município como um todo e, ao mesmo tempo, a produção de uma política de excepcionalidade adotada em alguns territórios, particularmente naqueles relativos às áreas mais prováveis de transformação da cidade. São nesses territórios, onde se prevê

⁹⁷ Segundo Montandon e Ignatios (2016), o reduzido desempenho econômico da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir em relação ao custo total da incorporação, incluindo custo de terreno (o valor arrecadado com a contrapartida foi inferior a 1,5% na participação dos empreendimentos – em valores corrigidos pelo INCC), observando-se o período entre 2004 e 2014, período de vigência da arrecadação com base na fórmula adotada no PDE 2002, foi fruto de algumas razões: base de cálculo adotada (PGV) para estabelecer o valor do terreno se mostrou defasada em relação aos valores praticados pelo mercado imobiliário. A própria fórmula de cálculo adotada gerou redução do valor unitário pago por metro quadrado de área construída adicional; e a pouca quantidade de metros quadrados adquirida, uma vez que o coeficiente de aproveitamento básico igual a 2 redundou em menor consumo de “estoque” de potencial construído adicional.

⁹⁸ O coeficiente de aproveitamento de um terreno corresponde à razão entre a área de construção e a área do terreno. A legislação brasileira dissocia o direito de propriedade do direito de construir, isto é, o direito à construção não é inerente à propriedade imobiliária. Dessa forma, “o direito [de construir] do proprietário da terra está limitado a um coeficiente de aproveitamento básico, que é diferente da capacidade máxima de suporte da área, segundo a infraestrutura instalada ou prevista, representada pelo índice ou limite máximo de aproveitamento estabelecido para a área” (SMOLKA, 2014, p. 37). Assim, a legislação urbanística define o coeficiente de aproveitamento básico – isto é, que proprietário tem o direito de construir – e o coeficiente de aproveitamento máximo – estimado com base na capacidade de suporte da área e que pode ser outorgado ao proprietário mediante contrapartida.

a possibilidade de excepcionalidade à lei geral, que serão previstos os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs).

Os referidos territórios foram denominados, nos termos do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), como Rede de Estruturação e Transformação Urbana, fundamentalmente composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EIXOS).

Figura 13 - Localização das áreas prioritárias para os PIUs: MEM e Eixos

Fonte: SMDU, 2016d.

Com o objetivo de incentivar o adensamento urbano nesses territórios, caracterizados pela gestão municipal como sendo as “áreas mais prováveis de transformação”, o PDE confere a excepcionalidade com relação ao CMax. Nos EIXOS, o coeficiente de aproveitamento máximo (CMax) passa a ser igual a 4,0, com o fim de incentivar o adensamento urbano junto aos principais eixos de transporte de média e alta capacidade. Já na MEM, é prevista a possibilidade de ampliação do CMax sem um parâmetro pré-estabelecido, uma vez que esta proposta deve ser estabelecida obrigatoriamente mediante a proposição de um PIU, que passará a ser o mecanismo que apresentará os indicadores e parâmetros específicos a serem considerados no perímetro definido do Grande Projeto Urbano. Analisaremos detidamente sobre como fora formulado e como opera esse mecanismo, mas antes precisamos identificar o território onde é previsto o PIU, conforme a demarcação da legislação urbanística.

Figura 14 - Localização das OUCs nos Arcos da MEM

Fonte: SMDU, 2016d.

Com efeito, a MEM engloba as áreas onde foram implementadas todas as Operações Urbanas Consorciadas em São Paulo, e expande sua abrangência para um território com características equivalentes às do tecido urbano onde se localizam as OUCs⁹⁹ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 11). O PDE de 2014 previu a possibilidade de utilização de um conjunto de instrumentos de “ordenamento e reestruturação urbana” na MEM, mediante a proposição de um PIU: Operações Urbanas Consorciadas, Concessões Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 134).

No entanto, o PDE não se ocupa dos conteúdos programáticos que deveriam ser previstos na MEM, e que pudessem ser considerados para balizar os programas de intervenções desses PIUs. O PDE apenas contém a caracterização dos setores da MEM (os Arcos) onde são previstos os Grandes Projetos Urbanos via PIU. Não apresenta, portanto, a princípio, as finalidades e as prioridades que deveriam orientar o propósito do desenvolvimento dos PIUs nesses territórios. Disso resulta que não apenas a definição sobre qual instrumento urbanístico a ser utilizado será 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.

⁹⁹ Tal como foram descritas essas características na cena 1. A definição da MEM, segundo o PDE, é a seguinte: “A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia. Parágrafo único. As porções dos territórios que integram a Macroárea de Estruturação Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 11).

Figura 15 - Localização dos projetos estratégicos previstos pela SP-Urbanismo na MEM

Fonte: SP-Urbanismo, 2016a.

Por outro lado, ao contrário do processo previsto para a área da MEM que requer necessariamente o desenvolvimento de um PIU para operar uma intervenção urbana, a política dos EIXOS definida pelo PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) possui já um conjunto de instrumentos urbanísticos autoaplicáveis, com o objetivo de promover a diretriz prevista de centralidade urbana e do adensamento urbano nessa região, e prescindem da aprovação de PIUs. Essa política dos EIXOS trata da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo¹⁰⁰, nas áreas de influência (150m de cada lado do eixo) do sistema estrutural de transporte

¹⁰⁰ Para uma avaliação detalhada da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ver: D'ALMEIDA, C. H. Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana. In: BALBIM R.; KRAUSE, C. (Org.). **Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 23-33.

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, à fachada ativa, à fruição pública, à largura mínima das calçadas¹⁰¹ e, como já mencionado, à ampliação do CMax para 4,0¹⁰².

Figura 16 - Instrumentos autoaplicáveis previstos no EIXO segundo o PDE (Lei 16.050, de 31 de julho de 2014)

EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA

Incentivos e instrumentos de regulação para qualificação urbana

Fonte: SMDU, 2014b.

¹⁰¹ Segundo o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014): o uso misto é constituído por diferentes atividades em um mesmo lote; a fachada ativa é o uso de comércio ou serviços no térreo do edifício, trazendo dinâmica no espaço público; a fruição pública é uma abertura de passagem em um lote privado; a largura mínima de calçada é definida pela circulação de duas pessoas, sendo de 1,20m e com a área de serviço de 0,70m, totalizando 1,90m.

¹⁰² Com o objetivo, segundo o PDE, 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 construtivos (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 23).

Com esse conjunto de instrumentos autoaplicáveis, que prescindem da proposta de um PIU, as propostas previstas nos EIXOS trazem uma questão fundamental sobre qual poderia ser a vantagem e o efeito da aplicação dos PIUs nessa região. Por isso, o estudo dos PIUs desenvolvidos na região dos EIXOS pode revelar alguns dos propósitos da implementação do PIU, inclusive para elucidar os sentidos do mecanismo do PIU adotado em qualquer caso. Em função disso, posteriormente, na cena 6, iremos tratar com maior precisão o caso dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus em desenvolvimento no território dos EIXOS.

Contudo, antes de analisar os casos dos PIUs que estão em desenvolvimento, é preciso compreender o escopo do PIU em termos gerais, conforme a proposição da gestão municipal que o formulou.

O PIU é um procedimento que supõe a reunião e a apresentação de estudos técnicos que venham a advogar a finalidade pública do projeto. Para tanto, o PDE estabelece que o procedimento do PIU deve apresentar o conjunto de estudos técnicos relativos ao: diagnóstico da área objeto da intervenção; 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); proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o território; demonstração da viabilidade econômica da intervenção proposta; e definição do modelo de gestão democrática da intervenção. Segundo o texto de Lei do PDE de 2014 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 136), os PIUs são definidos como:

Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público [que] objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

A legislação urbanística anterior (CIDADE DE SÃO PAULO, 2004b) já continha a figura de projeto urbanístico prevista no planejamento urbano da cidade, o Projeto Urbanístico Específico (PUE). Ele aparece pela primeira vez na lei que institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e o Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo (Lei nº 13.885, CIDADE DE SÃO PAULO, 2004b), que definia:

Projetos Urbanísticos Específicos – PUE são aqueles aprovados pelo Executivo como necessários à concretização das finalidades das Áreas de Intervenção Urbana – AIUs, das Operações Urbanas Consorciadas, das reurbanizações de territórios e de projetos de intervenção urbana estratégica” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2004b, art. XXXVI).

Posteriormente, o PUE aparece de forma mais detalhada e exemplificada nas Leis nº 14.917 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2009a)¹⁰³, que regulamenta a Concessão Urbanística em São Paulo, e em seguida na Lei nº 14.918 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2009b), que autoriza a aplicação da Concessão Urbanística no perímetro do projeto da Nova Luz.

A Concessão Urbanística foi inicialmente proposta em São Paulo no PDE de 2002 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) como sendo um instrumento que confere ao poder público a prerrogativa de delegar a um concessionário a implantação e a condução das desapropriações estabelecidas em um Projeto Urbanístico Específico (PUE). Este PUE se tornaria a base de referência para o contrato de concessão entre os entes público e privado na concessão de obras urbanísticas, sendo a remuneração do concessionário advinda da exploração de imóveis privados no perímetro da intervenção (CIDADE DE SÃO PAULO, 2009a, art.1). No entanto, o PUE não era dotado de uma autonomização operativa capaz de viabilizar uma intervenção urbana, isto é, era o instrumento urbanístico, no caso, a Concessão Urbanística, que possuía a força da lei. O debate sobre as ações propostas na intervenção urbana se fazia com referência aos efeitos do instrumento urbanístico, neste caso, com relação à Concessão Urbanística. Por isso, para aqueles que haviam formulado o PUE na administração pública, parecia-lhes oportuno ressaltar a necessidade do projeto urbano ganhar maior protagonismo como elemento de referência sobre a intervenção urbana, em detrimento do instrumento ou do financiamento da proposta, com o argumento que seria preciso atentar-se para o fim da intervenção urbana ao invés de ater-se aos seus meios¹⁰⁴.

¹⁰³ Segundo o texto da lei: “A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2009a, art.1)

¹⁰⁴ Tanto para Apparecido Jr. (2017; APPARECIDO JR.; FIASCHETTI, 2018), procurador do município de São Paulo e formulador da “modelagem” jurídica do Projeto Nova Luz, quanto na análise de Maleronka (2013), gestora de projeto da SP- Urbanismo na ocasião do projeto Nova

A formulação do PIU pela gestão municipal no âmbito da revisão do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) foi apresentada como mais uma medida de efetivar a implementação dos instrumentos urbanísticos, nesse caso, conferindo ao projeto urbano um *status* de peça de lei para alcançar uma eficiência jurídica do processo de estruturação de uma intervenção urbana.

Para tanto, ao mesmo tempo em que o procedimento do PIU era proposto como peça de lei, a gestão municipal passou a investir na organização de um setor específico para o aprimoramento da expertise do desenvolvimento de “modelagens” econômico-

Luz, o argumento da necessidade de o projeto urbano ganhar protagonismo frente ao instrumento da Concessão Urbanística, e obter maior eficiência na viabilização da intervenção urbana, é apresentado como central para defender as iniciativas da gestão municipal no projeto Nova Luz. Maleronka (2013, p. 4), a respeito da experiência de viabilização da intervenção urbana por meio do PUE para implementar a Concessão Urbanística no caso da Nova Luz, considera que: “Essa aposta no projeto urbanístico como instrumento de mediação de interesses é uma orientação nova e complexa, que desafia tanto o corpo técnico da administração pública quanto a sociedade civil interessada ou afetada pelo projeto. As grandes novidades trazidas a partir desta orientação estão na convergência entre a transformação nos espaços públicos e privados e na garantia de continuidade da execução do projeto. Isto é, a intervenção não se encerra na implantação de um equipamento público ou de um melhoramento viário, mas na intervenção projetada e programada em uma porção do território na qual os benefícios da exploração da produção imobiliária são divididos com o Poder Público, não necessariamente como contrapartida financeira, mas como legado para a cidade” E explica sua avaliação sobre a virtude do instrumento da Concessão Urbanística no debate sobre o projeto Nova Luz: “No caso da concessão urbanística, o projeto urbano inclui a concepção do instrumento também como meio de financiamento da intervenção projetada. Ou seja, não se trata apenas de prever, quantificar e orçar obras públicas, mas também de gerar valor, a partir da transformação dos espaços privados, para financiá-las. Para o Poder Público, esta é uma vantagem, na medida em que traz a possibilidade de fontes extra orçamentárias para viabilizar o investimento público. No entanto, dimensionar um projeto urbano também como negócio tem suscitado questionamentos sobre a representação do interesse público no Projeto Nova Luz” (MALERONKA, 2013, p. 10-11). Aparecido Jr. e Fiaschetti (2018, p. 345-346) chegam a propor que o projeto urbano seja uma peça com efeito jurídico capaz de realizar correções dos planos urbanísticos (como os planos diretores e zoneamentos): “Os projetos urbanísticos podem ser entendidos como o conjunto de propostas destinadas à correção de urbanização outrora implementada e à melhoria das condições ambientais, formalmente representados em instrumento próprio” E posteriormente, sobre o PIU, os autores traçam esse atributo do projeto urbano de maneira ainda mais específica: “De fato, na medida em que em seu escopo de requalificar parcelas específicas do território utilizando-se das diretrizes do PDE é implementado, é proporcionada a revisão da própria política urbana proposta para a cidade como um todo. Esta revisão, promovida por intermédio de debates e interações entre diversos atores sociais, em caráter marcadamente participativo, permite, de um lado, detectar a adequação da política de desenvolvimento urbano trazida no PDE no tocante aos seus objetivos e diretrizes, voltados a proporcionar um desenvolvimento urbano globalmente mais equitativo, e, de outro, monitorar permanentemente a implantação deste planejamento, observando-se a sua adequação às mais distintas dinâmicas da cidade” (APPARECIDO JR.; FIASCHETTI, 2018, 357-358).

financeiras e jurídicas voltado à estruturação de projetos urbanos¹⁰⁵, visando incrementar o desenvolvimento de instrumental específico de “modelagens” no campo do planejamento urbano. Segundo apresentação da gestão municipal que formulou o PIU:

A regulamentação do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) deu forma e normatizou um conjunto de experiências acumuladas pelo poder público na estruturação de projetos urbanos. [...] O processo de estruturação de projetos no setor público abrange as dimensões políticas, técnicas, econômicas, jurídicas e operativas. [...]. Esses elementos do processo de estruturação de projetos, embora já existissem presentes na prática cotidiana da gestão, não eram evidentes. Identificá-los foi essencial para que se criassem, no corpo da administração, a estrutura necessária para amparar cada etapa do processo de desenvolvimento do projeto. E essa foi a razão pela qual se fortaleceu a estrutura da Superintendência de Desenvolvimento Econômico responsável pelo detalhamento dos planos e projetos urbanísticos da SP Urbanismo (SMDU, 2016a, p. 61-62).

É possível reconhecer três argumentos apresentados pela gestão municipal sobre o propósito da criação dos PIUs.

¹⁰⁵ A Superintendência de Desenvolvimento Econômico foi criada como setor da empresa pública SP- Urbanismo com o objetivo de: “aprimorar a estruturação de projetos urbanos a curto e médio prazo, especialmente aqueles que requerem estudos de interface entre desenvolvimento econômico e urbano, visando atestar sua viabilidade” (SMDU, 2016f, p. 47). Os produtos desenvolvidos por este setor são: “Estudos econômicos, modelos de viabilidade financeira e econômica, laudos de avaliação, diagnóstico da área de intervenção, diretrizes urbanísticas, plano conceitual e desenvolvimento de termos de referência para aprovação de projetos. Para tanto, a superintendência desenvolve análise e sistematização de dados sócio demográficos com diferentes perfis e fontes de consulta, tanto aqueles disponibilizados pelos relatórios sistemáticos de institutos reconhecidos (IBGE, IPEA, SECOVI, SMDU/DEINFO etc.) ou disponibilizados a partir de pesquisas (Revistas Exame, Construção, EMBRAESP, dados setoriais da construção civil etc.), para a construção de cenários sensíveis à análise de transformação urbana e à dinâmica imobiliária. A definição de cenários é subsídio para a implementação de fórmulas de incentivo à produção urbana, conforme certas tipologias e com distribuição territorial, valendo-se dos instrumentos legais disponíveis (SMDU, 2016f, p. 47). Este setor possuía ao longo da gestão (2013-2016) um portfólio de mais de dez projetos designados como “experiências em parcerias público-privadas” sob sua coordenação (corredores de ônibus, Arco Tietê, Anhembi, Santo Amaro – OUC Faria Lima, Polo Itaquera, Área Central, CCOI – Centro de Controle e Operação Integrado, etc.) (SP-URBANISMO, 2014). A expertise desse setor seria as “modelagens” de projetos especificamente urbanos. Demais projetos de parcerias público-privadas, de obras ou equipamentos públicos, seriam objeto de outro setor da prefeitura vinculado diretamente à Secretaria de Gestão do Município, a São Paulo Parcerias (SPP), que depois se tornou a São Paulo Negócios, empresa pública destinada ao acompanhamento e estruturação de projetos de PPPs no município de São Paulo, com um portfólio de mais de dez projetos (Complexo Logístico Fernão Dias, Centro de Atendimento Funerário, Piscinões, Creches, etc.) (SPP, 2013). A SPP foi inicialmente dirigida por Wilson Poit (2013-2015), que na gestão seguinte, a partir de 2017, tornou-se secretário de Desestatização e conduziu o Plano Municipal de Desestatização.

O primeiro argumento em favor do PIU seria a sua capacidade de garantir maior controle nos processos de estudos, avaliação e deliberação sobre as intervenções urbanas complexas, desenvolvidas com forte interação entre agentes públicos e privados. Isso se daria uma vez que passaria a ser apresentado à consulta pública um projeto urbano estruturado, com base nas “modelagens” de implementação dos instrumentos urbanísticos e financeiros aplicados, e não apenas índices, parâmetros e regramentos genéricos do zoneamento local, como fora usual para fundamentar e debater os grandes empreendimentos¹⁰⁶ (SMDU, 2016a, p. 60).

O segundo argumento trata de apresentar a inovação do PIU como um procedimento que inverteria, 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. Isso vinha substituir a proposição constante no PDE anterior (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) de que um instrumento urbanístico como, por exemplo,

¹⁰⁶ Segundo apresentação pela gestão municipal sobre a estruturação e gestão participativa dos projetos urbanos: “[...] a efetivação das estratégias delineadas para a MEM no Plano Diretor depende, em grande medida, da possibilidade de regulação pública da produção do espaço e, em particular, da existência de instrumentos que permitam ao Estado manejar a questão fundiária; depende ainda da possibilidade de estruturação de projetos urbanos capazes de incorporar a complexidade e objetivos da MEM na escala específica de cada intervenção proposta, promovendo a reestruturação deste território estratégico de acordo com os interesses públicos de desenvolvimento urbano. [...] Ao trazer componentes que não são apenas abstratos, expressos em índices e valores, mas modelagens que visam a própria morfologia da transformação urbana, o projeto passa a ser um campo de pactuação e de definição dos propósitos e etapas da intervenção pretendida e, inclusive, dos instrumentos que a viabilizam. No contexto da MEM, o projeto urbano cumprirá o papel de estabelecer um diálogo entre diferentes escalas e níveis institucionais, constituindo-se como instrumento de antecipação e pactuação das transformações propostas; ao mesmo tempo, deverá permitir a articulação entre ações públicas, mecanismos de gestão e formas de financiamento específicas. É preciso observar, porém, que as especificidades dos vários setores da MEM requerem estratégias de projeto distintas e complementares. Assim, naqueles setores onde existem novas frentes de expansão imobiliária, com forte poder atrativo dos interesses do mercado, as alternativas de requalificação urbana devem considerar tal dinâmica para controlar as formas de atuação do setor imobiliário, tendo em vista as diretrizes de qualificação urbana pretendidas. Por outro lado, há setores distantes dos vetores de crescimento do centro expandido, onde há pouco interesse do mercado imobiliário. É justamente nessas áreas que se faz importante a qualificação e a promoção de centralidade urbana a fim de se reverter o padrão de segregação socioespacial vigente. Nesses casos, porém, a indução da transformação dessas áreas não poderá empregar as estratégias correntes, baseadas na lógica da captura da “mais-valia urbana” para financiar o reinvestimento no território. Requer a inovação de mecanismos e instrumentos e a associação entre os projetos urbanos implantados na MEM, bem como a incisiva ação de controle a ser empreendida pelo poder público” (SMDU, 2016a, p. 57-60).

a OUC ou a Concessão Urbanística, fosse pré-demarcado em perímetro de território definido na legislação urbanística. A partir da aprovação da revisão do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), a adoção de qualquer instrumento de “ordenamento e reestruturação urbana” passaria a requerer que sua utilização fosse precedida de um PIU. Assim, a elaboração de um PIU, no momento em que fosse proposto, deveria indicar o instrumento para a intervenção urbana pretendida, vis-à-vis os objetivos e as diretrizes de transformação urbana da área em questão.

A proposição dessa inversão e da adição do PIU como procedimento prévio à avaliação da pertinência de uma OUC, ou de outro instrumento urbanístico, teve origem na experiência da gestão municipal nos estudos sobre a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu (OUC-RVJ). Esses estudos chegaram a resultados que já vinham sendo apontados pela bibliografia crítica na análise das OUCs, mas que foram então verificados em “modelagens” realizadas sob responsabilidade da própria prefeitura de São Paulo. São dados que revelaram como, no caso da OUC-RVJ, a dimensão do perímetro previsto – muito maior que das demais operações urbanas – e a situação de precariedade que caracteriza esse território tornavam o modelo de OUC (baseado na captação de recursos pela emissão de CEPACs) inviável. Ficava provado, pela própria administração pública, que não havendo interesse da iniciativa privada em investir no perímetro, a viabilidade de uma OUC dependeria de uma primeira onda de vultosos investimentos públicos¹⁰⁷. Revogada a OUC-RVJ¹⁰⁸, a gestão municipal adotou outra medida para induzir o desenvolvimento das centralidades urbanas na região, via Lei de Incentivos Fiscais (Lei nº 15.931, CIDADE DE SÃO PAULO, 2013b). Diante disso, a gestão municipal passou a justificar a importância de fundamentar a proposta de uma intervenção urbana de Grande Projeto Urbano apenas mediante estudo prévio de viabilidade e a submissão ao debate público na forma de PIU, para então seguir como projeto de lei ao Legislativo. E daí a justificativa também de fomento ao órgão próprio do Estado destinado a desenvolver as “modelagens” de estruturação dos Grandes Projetos Urbanos, como fora comentado acima.

¹⁰⁷ Essa avaliação, presente em inúmeras pesquisas que se debruçaram a analisar as OUCs, foi também comentada na cena 1 com relação a outras OUCs em São Paulo.

¹⁰⁸ A Lei nº 13.872 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2004), que criara a OUC-RVJ, fora definitivamente revogada com o substitutivo nº 2 ao Projeto de Lei nº 673/2015 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015).

O terceiro argumento tem como base o debate sobre as perspectivas para fundamentar a política de terras no município de São Paulo. Diante de uma demanda social que se fazia presente nos debates sobre as propostas de revisão do marco regulatório da política urbana, a hipótese de constituição de um banco de terras público articulado aos projetos estratégicos do município¹⁰⁹ passou a reconhecer no PIU uma perspectiva de poder operar, de forma efetiva, a articulação entre os procedimentos de aquisição aos de destinação de terras públicas.

Figura 17 - Operação prevista pela gestão municipal para articulação entre instrumentos de aquisição e de destinação de terras

Mobilização de terras públicas

Fonte: Elaboração própria com dados da SMDU, 2015a.

¹⁰⁹ Veja, por exemplo, o artigo de João Whitaker referente às possibilidades de o PIU servir na articulação de um banco fundiário para a implementação de projetos urbanos à luz das experiências francesas em Paris, em: WHITAKER J. S. **Projetos de Intervenção Urbana (PIU): São Paulo inovando na intervenção pública sobre o espaço urbano**. *Cidades para quem(m)?* December 25, 2015 Disponível em: <<https://cidadesparaquem.org/blog/2015/12/25/projetos-de-interveno-urbana-piu-so-paulo-inovando-na-interveno-pblica-sobre-o-espao-urbano>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

Entre os vários instrumentos que resultam na aquisição de terras públicas (vide imagem acima), incluindo os novos instrumentos previstos no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), os mais usuais são a Desapropriação por Utilidade Pública (DUP) e a Desapropriação por Interesse Social (DIS).

O PIU poderia ter papel de conduzir processos de desapropriação de maneira mais efetiva que o habitual na gestão municipal. Um primeiro aspecto dessa estratégia buscava responder à análise dos macroprocessos de fluxos de desapropriação realizadas no município de São Paulo, que revelavam o montante dos prejuízos tanto a respeito do tempo, como com relação aos recursos e ao desvirtuamento dos destinos das terras públicas oriundas dos processos de desapropriação.

Uma pesquisa realizada¹¹⁰ em convênio entre a prefeitura de São Paulo e o IPEA para avaliar os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, traz exemplo das demandas de desapropriação para a implementação da política dos Eixos, que prevê a desapropriação de áreas lindeiras aos corredores de ônibus para a implementação da política do solo associada aos corredores (como apresentada anteriormente) nos EIXOS:

Segundo estimativa realizada pela empresa estatal de planejamento e desenvolvimento urbano do município, a SP-Urbanismo, os 200 km de corredores de ônibus e áreas adjacentes ligadas aos eixos implicariam uma demanda aproximada de 1,4 milhão de metros quadrados de aquisição de terra. Ainda de acordo com essa estimativa, o valor de mercado dessa quantidade de terra a ser adquirida, caso sua totalidade se operasse por meio de desapropriações, seria da ordem de R\$ 4,8 bilhões. Tais números dão a dimensão financeira do problema. No entanto, esse não é o único obstáculo, há também aquele de ordem institucional, como mencionado. Atualmente, em média, o prazo entre o ajuizamento da ação de desapropriação e a obtenção da imissão na posse do imóvel é de 421 dias. Considerando-se que para a propositura da ação há a necessidade de realização de diversos procedimentos administrativos prévios [...], pode-se supor que, desde a identificação da necessidade de desapropriação de um imóvel para utilização em um projeto já devidamente aprovado, todo o processo levará, ao menos, 450 dias para ser executado (ANNEMBERG; PAULA, 2016, p. 257)¹¹¹.

¹¹⁰ Pesquisa realizada sob coordenação da autora, envolvendo nove pesquisadores do Ipea, e que fora publicada em: BALBIM, R.; KRAUSE, C. (Org.). **Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

¹¹¹ A pesquisa realizada por e Flavia Annenberg e Pedro de Paula buscou mapear os fluxos de desapropriação na prefeitura de São Paulo, visando destacar os obstáculos e identificar possíveis soluções. Entre as alternativas avaliadas, os autores exploraram a viabilização de utilização do

Essa análise tem como base o levantamento realizado pela Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, sob coordenação de Luis Massoneto (2013-2015), com objetivo de analisar os entraves no macroprocesso do fluxo corrente de desapropriações no município de São Paulo com base na análise no Decreto nº 53.799 (CIDADE DE SAO PAULO, 2013c) ¹¹².

instrumento de transferência do potencial construtivo (TPC) do terreno objeto de interesse público para outra área mediante a doação deste ao município, e consideraram que este instrumento, em tese, poderia criar um atalho institucional para alcançar os objetivos da política pública por meios jurídicos não tradicionais.

¹¹² Segundo a síntese realizada por Pedro de Paula e Flavia Annenberg (2016, p. 251): “Dentre os entraves jurídicos e institucionais destacados estão a impossibilidade de aquisição de terras com verbas transferidas do Orçamento Geral da União (OGU); forte resistência do Judiciário às inovações na administração pública; baixa capacidade institucional – da prefeitura e do Judiciário – para lidar com o volume de desapropriações; elevada duração média dos processos de desapropriação que são judicializados, entre outras questões. Desse modo, a questão da aquisição de terras pode ser encarada como um desafio de dupla ordem: de financiamento e relativo às barreiras institucionais”. E acrescentam: “Aos poucos, ficaram evidentes também desafios no fim do processo. Entre eles, a dificuldade de conciliação do cronograma de licitação e contratação das obras com o momento do deferimento da imissão na posse. De um lado, é problemático para a municipalidade celebrar as contratações sem que tenha a segurança de que poderá dar início à obra; de outro, é negativo obter a imissão sem que as empresas estejam contratadas porque se criam espaços ociosos que demoram a começar a atender ao interesse público” (ANNENBERG; PAULA, 2016, p. 624).

Figuras 18 e 19- Levantamento do fluxo de desapropriação e dos entraves recorrentes neles

Fonte: Elaboração própria com dados da DESAF, 2016.

A sequência de entraves no processo levaria ao problema do tempo despendido para se concluir a desapropriação, sendo esta uma das causas do elevado valor final do bem imóvel desapropriado. Esse problema representava uma questão de ordem administrativa, plausível de ser contornado pela gestão municipal sem maiores recursos, com medidas básicas como o pagamento de peritos, a revisão do laudo de avaliação judicial, a complementação da oferta ou a imissão na posse¹¹³ – ou seja, apenas com o estabelecimento de novos procedimentos internos à administração pública.

É também nesse sentido que o PIU não seria considerado pela gestão municipal um instrumento urbanístico, mas sim um procedimento, com caráter de procedimento administrativo. O detalhamento desse procedimento é consolidado e aprovado no Decreto nº 56.901 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b), que regulamenta o PIU.

Uma segunda estratégia sobre a iniciativa do PIU operar processos que articulam a aquisição e as destinação de terras, significou a possibilidade de o PIU se tornar mecanismo para incorporação imobiliária em parcerias público-privadas. Essa perspectiva se desenvolveu concomitante à elaboração do Decreto nº 56.901/2016, e

¹¹³ Imissão de posse é ato judicial que confere ao interessado a posse de determinado bem a que faz jus e da qual está privado. Ela pode decorrer também de ato entre particulares, mediante acordo extrajudicial. As medidas referidas recomendavam a revisão de processos administrativos como, a delegação de competência para pagamento centralizado do Departamento de Desapropriação (DESAP); planilhas de controle do andamento; comissões de peritos para obtenção de um valor unitário por metro quadrado em desapropriações “em massa”; a possibilidade de cada secretaria depositar o valor diretamente em juízo, sem necessidade de transferência a DESAP; a criação de uma “central” de cumprimentos, capitaneada por SMSP (DESAP, 2016). Com relação aos problemas no âmbito da destinação de terras públicas, derivados inclusive da temporalidade para a conclusão do processo de desapropriação – que influi no desvirtuamento do propósito originário em função da mudança de prioridade sobre os projetos urbanos ao longo do tempo e das gestões públicas –, a elaboração de um Plano de Gestão de Áreas Públicas (conforme estabelece o PDE, CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 307), pretendia obter maior controle sobre a destinação das áreas públicas, traçando procedimentos administrativos como: criar mecanismo simplificado para a análise do interesse público na alienação de imóveis; estabelecer o artigo 7º do PDE como parâmetro para as cessões gratuitas, sem prejuízo do previsto no artigo 2º do Decreto nº 52.201/2011, na medida em que a justificativa do interessado apontasse para algum dos objetivos fixados para a Política de Desenvolvimento Urbano; edição de decreto para unificar a legislação sobre utilização de área pública, para normatizar os tipos de cessão existentes e regulamentar o procedimento para instrução dos processos (SP-URBANISMO, 2016b).

junto à proposta de Medida Provisória – MP 700 (BRASIL, 2015), que em paralelo estava sob análise no Congresso Nacional¹¹⁴.

A MP 700 alterava o rito de desapropriações de terras no país ao prever permissão de um imóvel desapropriado ser objeto de incorporação e obras já no momento da concessão de uso na imissão de posse do terreno, mesmo sem antes haver terminado o pagamento integral do imóvel e a transferência completa da propriedade, o que habitualmente decorre em longo prazo e a alto custo, como se viu anteriormente. Mas a finalidade dessa Medida Provisória era sobretudo estimular a transação de bens de domínio público em concessões com a iniciativa privada, pois tornava possível que o responsável pela desapropriação utilizasse a receita decorrente da revenda ou da utilização imobiliária de área contígua à desapropriada para integrar projeto associado, por conta do contratado, em casos em que a desapropriação fosse destinada a planos de urbanização, de renovação urbana ou de parcelamento ou reparcelamento do solo. Isso permitiria operar mecanismos de financiamento transacionados com lastro nas áreas a serem desapropriadas (uma vez que estava prevista a utilização das receitas decorrentes da revenda ou da utilização imobiliária para integrar o projeto urbano associado), consideradas nas “modelagens” de implementação do projeto urbano, além de permitir a sua realização por terceiros - os parceiros privados - mediante autorização legislativa, visto que a MP 700 previa a possibilidade da separação entre o ente declaratório (poder público) e o ente executório (contratado)¹¹⁵, acenando para a

¹¹⁴ A MP 700, proposta em 8 de dezembro de 2015, tinha como objetivo de “estimular o investimento privado em infraestrutura no país, a partir da desburocratização da legislação relativa à desapropriação por utilidade pública” (BRASIL, 2015). Segundo a exposição de motivos apresentada, há diversos instrumentos legais que proporcionam maior celeridade e segurança na contratação. Entretanto, os processos de desapropriação necessários para a implementação de obras de infraestrutura seriam considerados “entraves para soluções de infraestrutura, uma vez que são excessivamente morosos e demandam procedimentos, geralmente, repetitivos e desnecessários” (BRASIL, 2015). Dessa forma, entendia-se que a “atualização desse marco legal [referente às desapropriações] aos novos modelos de execução de obras, possibilitando a inclusão de concessionários, autorizatários e contratados na condução do processo de desapropriação, vai ao encontro da nova formatação de contratos públicos garantindo maior celeridade e segurança aos processos” (BRASIL, 2015). A medida vigorou até 17 de maio de 2016.

¹¹⁵ Segundo o texto da Medida Provisória nº 700: “Poderão promover a desapropriação mediante autorização expressa constante de lei ou contrato: I --os concessionários, inclusive aqueles contratados nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, permissionários, autorizatários e arrendatários; II --as entidades públicas; III --as entidades que exerçam funções delegadas do Poder Público; e IV --o contratado pelo Poder Público para fins de execução de

possibilidade de haver uma tredestinação¹¹⁶ da desapropriação inicialmente realizada por uma finalidade de interesse público vir a ser desvirtuada para outra finalidade¹¹⁷.

Contudo, embora a MP 700 não tenha sido aprovada, perdendo a vigência ao não ser votada a tempo¹¹⁸, os seus propósitos permaneceram presentes na proposta de desenvolvimento dos PIUs, como será apresentado adiante¹¹⁹. Vamos antes de tudo analisar propriamente como opera o procedimento do PIU, conforme seu regramento específico.

Segundo o Decreto nº 56.901/2016 o PIU é 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, 2016b, art. 1º).

obras e serviços de engenharia sob os regimes de empreitada por preço global, empreitada integral e contratação integrada” (BRASIL, 2015. art.3).

¹¹⁶ Tredestinação é a mudança de destinação de um ato administrativo. No Direito Administrativo, a tredestinação ocorre quando se destina um bem expropriado a uma finalidade diversa da justificada inicialmente. Pode, portanto, ser lícita ou ilícita. Considera-se lícita quando, mesmo havendo destinação diferente da inicialmente justificada para o bem expropriado, mantém-se o atendimento ao interesse público. Isso porque, não obstante o fim ter sido diferente, o motivo que ensejou a expropriação, manifestamente o interesse público, teria sido mantido. Quando não se justifica mais o interesse público, é considerada ilícita.

¹¹⁷ Segundo o texto na Medida Provisória nº 700: “comprovada a inviabilidade ou a perda objetiva de interesse público em manter a destinação do bem prevista no Decreto expropriatório, o expropriante deverá adotar uma das seguintes medidas, nesta ordem de preferência: I - destinar a área não utilizada para outra finalidade pública; ou II - alienar o bem a qualquer interessado, na forma prevista em lei, assegurado o direito de preferência à pessoa física ou jurídica desapropriada” (BRASIL, 2015, art.3, § 6º).

¹¹⁸ Segundo matéria do Senado Federal (BRASIL, 2019). Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/19/mp-com-regras-para-desapropriacao-por-utilidade-publica-perde-vigencia>>. Acesso em: 18/abr. 2019.

¹¹⁹ Na cena 3 será apresentada como essa iniciativa foi substituída pelo instrumento de “permuta”; e na última cena, cena 7, serão apresentados os discursos que justificam essa operação.

Figura 20 - Etapas do desenvolvimento do PIU segundo seu Decreto regulamentador nº 56.901/2016

Decreto do PIU nº 56.901/2016

Fonte: SMDU, 2016g.

Esse Decreto nº 56.901 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b) 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.

Por definição, os casos de PIU aprovados por lei serão os que tiverem adotado instrumentos de reestruturação urbana e induzirem uma alteração do zoneamento original: OUCs, Concessões Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 134). Isso porque há a previsão legal no PDE, sobre a adoção desses instrumentos urbanísticos mediante uso do PIU, fornecer concessão de excepcionalidade à regra do zoneamento, na qual a aplicação de instrumentos urbanísticos viabilizaria a mudança de parâmetros gerais da cidade e a ampliação do coeficiente de aproveitamento (CAmax) e da margem de captura da mais-valia excepcionais previstas na estruturação do projeto daquele PIU.

Nos casos dos PIUs sem proposta de alteração do zoneamento local, que muitas vezes são os casos dos PIUs nos EIXOS, seria previsto apenas um decreto assinado pelo chefe do poder executivo, sem a necessidade de uma lei específica aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo. Ainda assim restaria a questão sobre qual 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 CAmax e a captura da “mais-valia urbana”.

Nesses casos, em que a implantação do PIU seria por decreto, a empresa pública SP-Urbanismo automaticamente já estaria autorizada a implantar a proposta. Sendo que, autorizada a implementação do PIU, já se autorizam igualmente as medidas para as Desapropriações por Utilidade Pública (DUP) previstas no projeto, uma vez que teria sido demonstrado, ao longo desse processo, o interesse público do empreendimento. Além disso, o regramento do PIU institui a SP-Urbanismo como agente público responsável por implementar os PIU. A empresa pública poderia se valer tanto de uma medida direta, em que ela mesma realizaria a intervenção urbanística por meio de incorporação imobiliária, como indireta, por meio de contrato de parceria com a iniciativa privada. Para tanto, a empresa estaria autorizada a utilizar terrenos próprios ou desapropriados e os direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, art. 6 e 7).

Figura 21 - Etapas do desenvolvimento do PIU, segundo seu Decreto regulamentador nº 56.901/2016, que prevêem a incorporação de terrenos e, caso aprovada a MP 700, a incorporação seria possível desde a imissão na posse

Decreto do PIU nº 56.901/2016

A **SP-Urbanismo** poderá implantar o PIU diretamente ou por meio de contrato com terceiros.

Para implantação do PIU fica a SP-Urbanismo autorizada a transferir:

Terrenos próprios ou desapropriados;

Direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação por interesse urbanístico.

Fonte: SMDU, 2016.

Fonte: SMDU, 2016g.

Vale destacar que uma vez que o procedimento do PIU tem por escopo apresentar a proposta de interesse público do projeto, uma vez ocorrida a consulta pública de validação do seu interesse público, é suposto que estaria dado o fundamento jurídico para se encaminhar a Desapropriação por Utilidade Pública - DUP. Por isso o PIU seria um procedimento que permitiria articular mecanismos de disponibilização de terras aos de destinação de terras, cujo interesse público (que fundamenta a Desapropriação de Utilidade Pública) seria supostamente definido ao longo do procedimento de elaboração do PIU. Dessa forma, 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 a viabilização do financiamento da “modelagem” como um todo.

Adicionalmente, a concessão de excepcionalidades que significa o PIU tem seu corolário em uma importante diretriz prevista em seu regramento: a possibilidade da sua proposta ser apresentada por meio de Manifestação de Interesse Privado (MIP), que

daria ensejo às etapas descritas acima (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, art. 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 SP-Urbanismo. O PIU 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.

Dessa forma o PIU acaba por significar um procedimento que estabelece os meios de articulação dos instrumentos da legislação urbanística ao marco regulatório das parcerias e concessões. No caso da MIP, como é prevista e tem por finalidade ensejar processos referentes especificamente à concessão de bens e serviços públicos, como apresentado na cena 1, para fins da concessão do espaço urbano, trata-se da possibilidade de articular a Concessão Urbanística à desapropriação urbanística. Para uma avaliação precisa sobre esse processo é necessário observar os exemplos, em estudo de caso, sobre os PIUs em desenvolvimento na cidade de São Paulo. Mas antes disso, é relevante que nos detenhamos às cenas que subsidiaram a formulação do procedimento do PIU em um estágio ainda embrionário.

Paralelamente à revisão do marco regulatório da política urbana em São Paulo, e entre o processo de revisão do PDE em 2013-2014 e o Decreto nº 56.901 que regulamentou o procedimento do PIU em 2016, a gestão municipal desenvolveu um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), a partir da manifestação de interesse das empreiteiras Odebrecht e OAS para o desenvolvimento dos estudos da área que ficou conhecida como Arco Tietê. Na próxima cena passamos a analisar esse movimento de experiência do

projeto urbano mediante a manifestação da iniciativa privada ensejado pelas empreiteiras de Grandes Obras Públicas.

CENA 3

O ENSAIO

Um Procedimento de Manifestação de Interesse do Arco Tietê constitui o laboratório de práticas dos Projetos de Intervenção Urbana

Antes mesmo de Fernando Haddad assumir a prefeitura de São Paulo (2013-2016), em 10 de dezembro de 2012 as empreiteiras OAS e Odebrecht apresentaram à SMDU, na ocasião ainda conduzida por Miguel Bucalem, uma solicitação para dar entrada em Manifestação de Interesse Privado relativa a uma área urbana, inicialmente previsto nos moldes de uma OUC e AIU:

Pedido de autorização para realização de estudos de viabilidade para a implementação de Operação Urbana (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana destinadas à requalificação, operação e manutenção da região denominada “Faixa Leste-Oeste” (Empreendimento) compondo as operações urbanas consorciadas Lapa-Brás, Celso Garcia, Amador Bueno e Áreas de Intervenção Urbana do eixo denominado Apoio Norte da Marginal Tietê (ODEBRECHT; OAS, 2012, p. 1).

Trata-se de uma requisição de “autorização para efetuar os estudos de viabilidade com vista à concessão à iniciativa privada do Empreendimento” (ODEBRECHT; OAS, 2012, p. 3), tendo como base o Decreto Federal nº 5977/2006 (BRASIL, 2006) destinado à apresentação de projetos, estudos, investigações ou levantamentos elaborados por iniciativa privada, a serem utilizados em “modelagens” de parcerias público-privadas; e no Decreto Municipal nº 51.397 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2010a) de igual teor; e, ainda, na Lei Municipal nº 14.517 (BRASIL, 2007), que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público Privadas e a criação da Companhia São Paulo Parcerias (SPP), desenvolvidos na gestão Serra-Kassab (2005-2012).

Segundo a OAS e Odebrecht (2012, p. 12), solicitava-se o valor de trinta milhões de reais para a elaboração dos estudos de viabilidade desta concessão, “[...] visando a requalificação urbana, execução de obras urbanas e edificações, bem como a posterior operação e manutenção de toda a área de intervenção [...]” (ODEBRECHT; OAS, 2012, p. 3). A área identificada compreendia a proposta da OUC Lapa-Brás, que significava o agrupamento de três operações urbanas previstas e existentes no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002) que vigorava até então: Água Branca, Diagonal Norte e parte da Diagonal

Sul, além das áreas entorno da avenida São Miguel, avenida Imperador, a complementação do Apoio Sul e a implementação do Apoio Norte, ou seja, ao norte e ao sul do rio Tietê (ODEBRECHT; OAS, 2012).

O objetivo imediato da referida solicitação das empreiteiras era pela:

[...] obtenção de diversos dados e informações disponíveis somente ao Município de São Paulo, razão pela qual desde já solicitamos o apoio da Municipalidade, por meio de suas secretarias e demais órgãos da administração direta e indireta, no fornecimento de referidas informações (ODEBRECHT; OAS, 2012, p. 4-5).

E, por fim, solicitaram para a prefeitura o estabelecimento de Manifestação de Interesse para os estudos na abrangência e área definidas (ODEBRECHT; OAS, 2012, p. 11).

Ainda em dezembro de 2012 a SMDU elaborou a primeira versão do Chamamento Público para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) do referido Empreendimento, tornando a iniciativa que se fazia com base na proposição de uma OUC poder se desenvolver como uma concessão administrativa, uma vez que se tratava de MIP:

[...] estudos técnicos e de modelagem necessários à preparação de futuro projeto de parceria público-privada (PPP), sob a modalidade concessão administrativa, para a realização e operação dos serviços relativos à infraestrutura urbana correspondente à denominada “Faixa Leste-Oeste [...] incluindo o desenho técnico dos elementos necessários à formulação dos Projetos de Lei das intervenções urbanas para tal região da cidade, tendo como elementos estruturadores: a) rebaixamento das linhas ferroviárias no trecho entre a Lapa-Brás, com o aproveitamento de superfície para a implantação de uma via-parque; b) construção de uma nova linha metroviária, desde a região do Pari até São Miguel Paulista; c) construção da Av. Apoio Norte, associada a um sistema de transporte público (SMDU, 2012, p. 1).

Os interesses por essas Grandes Obras Públicas convergiam com a proposta de campanha de Fernando Haddad para o desenvolvimento do Arco do Futuro:

O Arco do Futuro pretende articular processos de transformação urbana de escala macrometropolitana e metropolitana à mobilidade e acessibilidade de escala local, mediante, por exemplo, a articulação de infraestruturas de mobilidade como linhas de trem da CPTM, avenidas expressas e rodovias. Busca-se promover a qualificação desses eixos, hoje barreiras urbanas e meios de deslocamento e passagem, convertendo-os em centralidades lineares e destinos. Ao mesmo tempo, verifica-se a necessidade de expansão desses sistemas, com destacada

prioridade ao desenvolvimento da rede de transporte público. [...] Para alcançar a desejada qualificação do território do Arco do Futuro e a necessária redução das desigualdades socioterritoriais do município, é imprescindível a diversificação de usos e a adoção de políticas públicas que aproximem moradia e emprego. Dessa forma, parte da meta de produção de unidades habitacionais de interesse social e mercado popular do município será dirigida ao Arco do Futuro. O adensamento pretendido não se restringe à população residente, mas inclui também o aumento da oferta de emprego para que se obtenha redução da distância média de deslocamento diário da população e, conseqüentemente, dos congestionamentos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2013).

Figura 22 - A proposta do Arco do Futuro conforme o Programa de Metas da gestão municipal 2013-2016

Fonte: SMDU, 2014a.

Nesse sentido, a nova gestão irá revisar o Chamamento Público da PMI elaborado (SMDU, 2012) para apresentar um novo, denominando a proposta do Arco Tietê¹²⁰:

“[...] espaço de intersecção de dois eixos estruturantes do desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo: as operações urbanas consorciadas Diagonal Norte e Diagonal Sul, previstas pelo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (art. 225 da Lei nº 13430/2002), e o território do Arco do Futuro, que se propõe como novo vetor de desenvolvimento urbano para a cidade de São Paulo (SMDU; SP-URBANISMO, 2013, p. 1).

¹²⁰ A partir de solicitação do vereador Gilberto Natalini para abertura de investigação por atos de improbidade administrativa por parte do prefeito que recém se empossava (MPSP, 2013), o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) acompanhou todo o processo do Chamamento Público para a MIP do Arco Tietê que se desenvolveu durante os anos de 2013-2015, mas nunca encontrou irregularidade ou inconformidade da administração pública ao longo do processo. Inclusive porque os processos de PMIs na atualidade são desenvolvidos com base em um conjunto de instrumentos jurídicos criados para amparar essas iniciativas de apresentação de propostas de interessados privados em desenvolver projetos de interesse público com o fim de participarem de licitações de concessão de bens e serviços públicos na forma de PPPs, como se viu na cena 1. A análise que segue não trata de qualquer questão relativa à legalidade da condução do processo realizada pela administração pública, inclusive porque a autora foi assessora do gabinete da SMDU entre 2013-2016 e foi membro da Comissão Especial de Avaliação da PMI do Arco Tietê. A presente crítica trata de avaliar sim o campo de indução legal em que se desenvolve o processo de PMI para a concessão da produção do espaço e os seus resultados, no caso, com o argumento relativo à MIP do Arco Tietê ter servido como ensaio dos procedimentos que serão incorporados no dispositivo do PIU.

Figura 23 - A proposta de desenvolvimento urbano para o Arco Tietê

Fonte: SMDU, 2016d.

O novo Chamamento Público (nº 1/2013) então apresentado amplia o território de interesse e o escopo da proposta, além de estabelecer um faseamento de duas etapas para a consulta pública das propostas recebidas pelos proponentes interessados privados.

O escopo das propostas realizadas na primeira fase da PMI seria de estudos de pré-viabilidade em caráter vago, basicamente correspondendo a diagnósticos de análise da região e diretrizes programáticas relativas ao modelo urbanístico, “modelagem” jurídica, estudos econômicos e “modelagem” financeira, meios de interação social e institucional. Na segunda fase, respondendo a esses mesmos âmbitos, os interessados deveriam desenvolver estudos de viabilidade detalhados (SMDU; SP-URBANISMO, 2013, p. 2). O Chamamento Público nº 1/2013 destaca a oportunidade de as propostas poderem apresentar sugestões de “eventuais mudanças na legislação que se mostrem necessárias à implementação do projeto urbanístico, considerando-se, ainda, a revisão do Plano Diretor Estratégico que ocorrerá no presente ano” (SMDU; SP-URBANISMO, 2013, p. 5).

Como foi apresentado anteriormente, a gestão municipal realizava a revisão da legislação urbanística de São Paulo, a começar pelo PDE, que passou a ser elaborado paralelamente ao processo da PMI do Arco Tietê. O Relatório Final da PMI (SMDU; SP-URBANISMO, 2016a), que contém os resultados dos produtos e do processo desenvolvido, destaca que os mesmos poderiam ser aproveitados para a elaboração da legislação urbanística, o que de certa forma já era previsto desde a primeira versão do Chamamento Público (SMDU, 2012, p. 1), como se viu acima, com relação à expectativa do poder público obter como resultado da MIP inclusive o desenho técnico dos elementos necessários à formulação dos Projetos de Lei das intervenções urbanas:

De acordo com o edital do Chamamento e das diretrizes estabelecidas pelo Relatório Resumo, a entrega dos estudos implicou, desde logo, a autorização dos interessados para sua utilização em providências necessárias ao desenvolvimento de instrumentos jurídicos e normativos, inclusive alterações em leis e decretos, bem como nas discussões públicas pertinentes, anteriormente à propositura de qualquer forma de concessão pública ou à publicação do correspondente edital de licitação (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 12).

Para fins da presente pesquisa, interessa sobretudo avaliar o caso do Arco Tietê no que diz respeito à importância dessa experiência na elaboração do desenho do mecanismo do PIU, tal como este aparece apresentado no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 136) e depois detalhado no Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b), ambos já analisados acima.

Na primeira fase da PMI, com o objetivo de levantar propostas programáticas e conceituais para o desenvolvimento do Arco Tietê, participaram vinte e seis consórcios proponentes¹²¹. A maior parte dos proponentes foi formada por consórcios conduzidos

¹²¹ Foram vinte e seis consórcios proponentes na primeira fase: CARIOCA/BLAC-Ltda./C.R. ALMEIDA/AECOM/COWAN; Consórcio Andrade Gutierrez/Queiroz Galvão; Arcadis Logos; Consórcio Triptyque/Argeplan/Phyrestore/APUR-Atelier Parisien d' Urbanism/NFU-Nouvelles Fonctions Urbaines Urbanism/NFU-Nouvelles Fonctions Urbaines; Consórcio Geométrica – UTC CONSTRAIN – Escola da Cidade; Axal Consultoria e Projetos; Barbosa & Corbucci Arquitetos Associados; Camargo Corrêa; Consórcio Cândido Malta/FCTH; DNA – Drenagem Navegação & Locação Ltda.; Filipe Barcelos de Faria – Grupo Hiperativo; IDOM; IURBI; João Rafael Morette Macedo; José Roberto Medrano; Léa Struchiner – Grupo de profissionais; Consórcio SEAM – Assoc. Eng. Arq. SP/Loureiros Associados; Consórcio Magalhães Associados Arquitetura e Planejamento S/C Ltda, Figueiroa Arquitetura e Urbanismo Ltda., Park Capital Investimentos e Participações, Paulo Lomar e Jurandir Rossi e equipe Ltda, Figueiroa Arquitetura e Urbanismo Ltda., Park Capital Investimentos e Participações, Paulo Lomar e Jurandir Rossi e equipe;

por escritórios de projetos de arquitetura e engenharia, cujas propostas apresentadas respondiam não a um escopo próprio de PMI, mas como se participassem de uma concorrência análoga a um concurso de projeto. Com efeito, a questão recorrente que mais preocupava os participantes nas audiências do processo da PMI do Arco Tietê era como seria feito o ressarcimento dos estudos vencedores. Cinco consórcios dos vinte e seis eram formados por empreiteiras de Grandes Obras Públicas¹²², além do URBEM que apesar de não ser empreiteira, estaria igualmente habituado aos ritos da PMI de realização de parcerias público-privadas para a realização de obras e serviços de infraestrutura, embora, exceto o URBEM, os proponentes seriam pouco afeitos às questões relativas ao objeto específico da PMI do Arco Tietê relativo ao projeto urbano. Para essas empreiteiras, com grande capital de giro e capazes de investir recursos em contratação de projetos de longa duração para uma PMI, esse investimento inicial era algo previsto como a menor parcela dos recursos envolvidos em um empreendimento, considerando o objetivo final de obter os contratos de licitação de toda a concessão.

Na segunda fase da PMI, iniciada em setembro de 2014, cinco consórcios apresentaram propostas detalhadas na forma de “modelagens”: 1) Consórcio Andrade Gutierrez/Queiroz Galvão; 2) Axal Consultoria e Projetos; 3) Barbosa & Corbucci Arquitetos Associados/Galvão; 4) Odebrecht/Oas/Urbem; 5) Consórcio Magalhães Associados Arquitetura e Planejamento S/C Ltda/Figueiroa Arquitetura e Urbanismo Ltda/Park Capital Investimentos e Participações/Paulo Lomar e Jurandir Rossi e Equipe. Apesar desses consórcios serem constituídos por empreiteiras afeitas aos processos de PMI, ainda assim, a questão central ao longo de toda a segunda fase do processo ainda girava entorno da definição de qual seria o objeto da concessão (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 91)¹²³. Isso porque o processo pressupunha que se tratava de propostas de

Odebrecht/OAS; Planos Engenharia; Remova SP; Consórcio Ruy Ohtake Arquitetura e Urbanismo Ltda. – Enger Engenharia S/A; Softwise Politécnica Comércio e Serviços Ltda.; TC URBES Arquitetura e Urbanismo Ltda.; Thiago Freitas Gomes de Andrade Medeiros – Grupo de profissionais; URBEM – Instituto de Urbanismo e Estudos pela Metrópole (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b).

¹²² São os consórcios: CARIOCA/BLAC- Ltda./C.R. ALMEIDA/AECOM/COWAN; Consórcio Andrade Gutierrez /Queiroz Galvão; Consórcio Geométrica – UTC CONSTAN – Escola da Cidade; Camargo Corrêa; Odebrecht/OAS.

¹²³ Segundo o Relatório Final da PMI do Arco Tietê: “Revelaram-se também algumas dificuldades para o desenvolvimento da modelagem final dos projetos apresentados. A mais importante consistiu em determinar, com alto grau de precisão, os elementos técnicos dos objetos passíveis

parcerias público-privadas para um projeto urbano, para o que a gestão municipal solicitava a investigação e sugestão inclusive dos instrumentos urbanísticos que deveriam ser invocados para operacionalizá-la.

A iniciativa da OAS e Odebrecht (anterior à formalização da PMI) a princípio já manifestava interesse pela concessão de toda a área de intervenção (ODEBRECHT; OAS, p. 3), o que a gestão municipal logo havia compreendido como sendo uma concessão administrativa da área (SMDU, 2012), como se viu acima. Porém, inicialmente, as empreiteiras indicavam a intenção de operacionalizá-la via instrumento de OUC¹²⁴. Inclusive, com base na sua experiência com a lógica da OUC pautada na produção de Grandes Obras Públicas¹²⁵, a Manifestação de Interesse Privado original (2012) já anunciava exatamente quais as Grandes Obras Públicas que eram pleiteadas como objeto de estudos para concessão, visando a implementação e operação de infraestruturas, articulada às concessões imobiliárias, como se viu, vinculadas à rentabilidade dos empreendimentos imobiliários.

Dos cinco consórcios que apresentaram propostas na segunda fase da PMI, apenas três apontaram elementos que foram considerados pela gestão municipal como objetos passíveis de concessão (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b). Essas propostas passaram a ser avaliadas conforme o escopo previsto para um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), que havia sido recém-aprovado em 2014, ainda em termos gerais no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 136), e não ainda de forma específica, como foi depois detalhado no Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b) que regulamenta o PIU.

de serem licitados em parcerias público-privadas, e suas respectivas modalidades” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 91).

¹²⁴ Essas empresas chegaram a sugerir o nome do empreendimento como sendo “Viva São Paulo – OUC Lapa-Brás” (OAS; ODEBRECHT, 2012, p. 11).

¹²⁵ Além da experiência em condução de Grandes Obras Públicas, naquele momento as mesmas empreiteiras já estavam associadas em uma OUC no Rio de Janeiro para a construção das obras do Porto Maravilha e, posteriormente, como operadores da nova Concessionário Porto Novo, juntamente com a Carioca Engenharia.

Figura 24 - O modelo de negócio da proposta do consórcio Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão

PROPOSTA ANDRADE/QUEIROZ

Fonte: SP-Urbanismo, 2015.

O consórcio das empresas Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão propôs apenas uma OUC para todo o perímetro do Arco Tietê e uma entidade estatal, a Agência de Desenvolvimento do Arco Tietê (ADAT), responsável pela gestão dos “ativos” públicos e também pela transferência desses “ativos” a um fundo denominado Fundo de Desenvolvimento do Arco Tietê (FDAT), que por sua vez seria o responsável por financiar as intervenções urbanísticas e contratar as parcerias público-privadas para os projetos de infraestrutura e equipamentos em três setores do Arco Tietê (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b). A avaliação da gestão municipal foi:

A análise encontrou óbices no tocante à estruturação do projeto apresentado pelo Proponente, especialmente na ausência de Projeto de Intervenção Urbana – PIU. De fato, somente o PIU permitiria identificar [...] os objetos passíveis de realização de parcerias público-privadas. [...] Há que se ponderar, ainda, as dificuldades inerentes ao gerenciamento

de uma única Operação Urbana Consorciada para todo o território do Arco Tietê, inclusive no processo e na forma de obtenção da Licença Ambiental Prévia, nos moldes das exigências do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Estratégico. Neste sentido e em atendimento às premissas e produtos descritos no Relatório Resumo, esta proposta, nos termos em que foi encaminhada, não reúne um conjunto de elementos com nível de precisão adequado a caracterizar a viabilidade de sua continuidade” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 90).

Figura 25 - O modelo de negócio da proposta do consórcio Barbosa & Corbucci/ Galvão

Fonte: SP-Urbanismo, 2015.

O consórcio Barbosa & Corbucci Arquitetos Associados juntamente com a Construtora Galvão propôs um PIU no território do Arco Tietê para realização de uma Operação Urbana Consorciada Articulação Norte (OUCAN) e uma concessão patrocinada (PPP Articulação Norte) – de vinte e cinco anos – para a implantação de um *Bus Rapid Transit* (BRT, isto é, Veículo Leve sobre Pneus) sobre o Apoio Urbano Norte. Para tanto,

indicaram a instauração de uma Área de Intervenção Urbana (AIU) em todo Arco Tietê. Na “modelagem” da proposta de concessão patrocinada precedida de obra pública, relativa à infraestrutura da avenida e da operação do BRT, a remuneração do concessionário adviria de: receitas da contrapartida, tarifas do BRT, receitas de projetos associados (infovias, terminais, edifícios-garagem), e receitas do aporte nos primeiros cinco anos relativa à venda de CEPACs em um único leilão pela empresa pública de direito privado que seria constituída para gerir a OUC e a PPP (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b).

A SP-Urbanismo (2014) já contava com o estudo funcional realizado pela EMURB em 2008 para a implantação do projeto do Apoio Urbano Norte que contemplava as Grandes Obras Públicas de três túneis, dez viadutos e quase 15 km em abertura/melhoramento de vias. A estimativa de custo era da ordem de 2,7 bilhões de reais (valores de 2008), sendo 12% de custo com desapropriações e 56% de custo com obras de engenharia. Com base nessa referência, a avaliação da gestão municipal era de que a produção da Grande Obra Pública do Apoio Urbano Norte não poderia ser financiada exclusivamente com a captura da “mais-valia urbana” advinda do mercado imobiliário, isto é, os instrumentos urbanísticos típicos de uma OUC para taxaço do desenvolvimento imobiliário para a geração de caixa para financiamento de obras públicas eram insuficientes. Para tanto seriam necessários maiores esclarecimentos do consórcio sobre a “modelagem” econômica proposta:

Em que pese tais constatações, verifica-se que ainda há elementos que devem ser abordados e detalhados, tais como o modo de obtenção da terra afetada ao serviço público pelas concessionárias de energia elétrica e os lotes a serem desapropriados, necessários ao empreendimento, bem como a forma de financiamento da infraestrutura necessária ao corredor que não se resume a instrumentos de captura da alienação do direito de construir, que se demonstrou financeiramente insuficiente (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 90).

Figura 26 - O modelo de negócio da proposta do consórcio OAS/ Odebrecht/ URBEM

PROPOSTA ODEBRECHT/OAS/URBEM

Fonte: SP-Urbanismo, 2015.

Com relação à proposta do consórcio OAS e Odebrecht, que se associam ao URBEM na segunda fase da PMI, o projeto do Arco Tietê se baseava na instauração de uma Área de Intervenção Urbana (AIU) para realização de projetos estruturadores (enterramento da ferrovia, linhas de alta tensão e construção de infraestrutura para Veículo Leve sobre Trilho – VLT) que maximizariam o valor do potencial adicional do direito de construir, com gestão específica para todo o Arco Tietê por uma única empresa, a Arco Tietê S.A. A criação de uma empresa pública (Arco Tietê S.A.) em sociedade com o privado, na modalidade Sociedade Anônima, é justificada pelo proponente pelas vantagens que adviriam como a possibilidade de entrada em fundos de investimentos, por se tratar de uma empresa pública de direito privado, com maior abrangência na regulamentação para a realização financeira.

Esta empresa – Arco Tietê S.A. – seria responsável por gerir os “ativos” públicos e realizar as intervenções na área via contratação de uma concessão administrativa. O modelo apresentado pelo consórcio é composto por três passos: identificação de obras necessárias para sua transformação/valorização do território da AIU; realização de leilão reverso em Direito de Construir para responder pela realização da obra; e concessão de posse do Direito de Construir para comercialização no mercado imobiliário. O modelo é complementado pela proposta de financiamento de parte da captura da valorização imobiliária que ocorreria mediante valor mobiliário do Direito de Construir, com algumas diferenças em relação ao CEPAC, que são justificadas pelo proponente devido à maior flexibilidade que haveria para induzir o desenvolvimento de todo o Arco Tietê. Trata-se da proposta de securitizar o potencial construtivo adicional (reconhecido pelo PDE como bem dominial) na AIU em títulos mobiliários, com livre negociação em bolsa ou mercado de balcão, transformando o Direito de Construir (ou seja, o potencial construtivo) em Contrato de Investimento Coletivo (CIC), nos termos da IN 296/98-CVM, criando assim um título de crédito (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b).

O argumento em favor da proposta do instrumento para essa operação, a AIU por meio de lei específica, se dava em função da vantagem que os proponentes entendiam que este instrumento teria ao prescindir de licenciamento prévio da área (Estudo de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV). No entanto, também indicam a desvantagem do instrumento devido à sua necessária revisão prevista no artigo 146 do PDE, no que se refere à obrigatoriedade de aplicação de 25% dos recursos obtidos na AIU para promoção de Habitação de Interesse Social – HIS (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 146), com a justificativa de que isso poderia tornar o projeto Arco Tietê economicamente inviável (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b).

Figuras 27 e 28 - Detalhamentos do modelo de negócio com relação à estratégia de intervenção no cronograma de implementação e conforme a estrutura de gestão proposta pelo consórcio OAS/ Odebrecht/ URBEM

2. Modelos: 2.1. Modelo Urbanístico: Hipótese

2. Modelo: 2.3. Modelagem Jurídica: Premissas

1. Unidades de projeto

Na avaliação da gestão, a proposta apresentada era entendida como sendo uma concessão administrativa de toda a área do Arco Tietê, o que exigiria maior esclarecimento e detalhamento sobre a gestão do empreendimento proposto pelo consórcio, considerando tratar-se de concessão de toda a área de intervenção:

Em que pese os elementos apresentados, contudo, a proposta de intervenção urbana (que determina os elementos passíveis de construção de parcerias) não deixou claro quais seriam os possíveis objetos de concessão e quais as modalidades previstas, merecendo, portanto, maior detalhamento (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 90-91).

Nas três propostas apresentadas pelos consórcios é possível reconhecer alguns elementos recorrentes nas suas “modelagens”. O primeiro é que todas elas se apoiam na produção de Grandes Obras Públicas (vide infográfico nas imagens acima), sendo principalmente obras de infraestruturas de mobilidade (BRT, VLT, enterramento da ferrovia, obras viárias), com serviços associados (como a operação do modelo de transporte, gestão de resíduos sólidos) e com empreendimentos que contam com a necessidade de construção e parcelamento de grandes glebas. As propostas dessas Grandes Obras Públicas se fundamentam na perspectiva de maximização do valor imobiliário, que passa pelo potencial arrecadatário das áreas de intervenção e o aumento do potencial construtivo adicional. A lógica corrente em todos os casos considerados, qualquer que seja a modalidade da concessão – seja patrocinada ou administrativa, e qualquer que seja o instrumento definido para implementar a proposta (OUC, AIU, PPP) – possui como base a monetização do Direito de Construir para a dinamização da arrecadação via valorização da terra, a fim de financiar a construção das infraestruturas. Mesmo que as empresas não apresentassem as planilhas com dados abertos para que se pudesse conferir o fundamento da “modelagem”, ou detalhassem suas propostas (o que levou a gestão municipal a solicitar maiores esclarecimentos), as empresas apresentavam como pressuposto a necessidade de se estabelecer uma gestão empresarial do empreendimento, que neste caso se tratava de um empreendimento urbano.

A gestão municipal reconhecia as informações apresentadas pelas empresas como vagas

e inconclusivas e, ainda que solicitasse maiores esclarecimentos sobre as propostas¹²⁶, a gestão municipal já sinalizava, de início, o seu interesse por algumas das iniciativas apresentadas, que posteriormente irão de fato ser incorporadas nas propostas de PIUs desenvolvidos pela empresa pública SP-Urbanismo.

A análise das propostas apresentadas revelou oportunidades relevantes. Com efeito, partidos urbanísticos consoantes às diretrizes previstas no Edital de Chamamento foram desenvolvidos, sendo o PIU Apoio Norte o mais detalhado e passível de desenvolvimento para formatar uma concessão. Sob o ponto de vista de implementação das medidas propostas e as necessárias estratégias de governança, conforme previsto no Relatório Resumo, a previsão de uma única Área de Intervenção Urbana para o local – a AIU do Arco Tietê – mostrou-se fortemente indicada, da mesma forma que se mostrou adequada a criação de um ente administrativo – a empresa Arco Tietê S.A. – para a gestão do processo de intervenção como um todo (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 91).

Em resposta à solicitação de maiores esclarecimentos pela prefeitura, o consórcio Barbosa & Corbucci Arquitetos Associados/Galvão detalhou o perímetro de abrangência do projeto do Apoio Urbano Norte, e também o potencial construtivo previsto e o arranjo institucional da gestão do empreendimento proposto. No entanto, não especificou os dados de base considerados na “modelagem” econômica para o dimensionamento do valor do capital de investimento (Capex)¹²⁷ apresentados na “modelagem” para o enterramento do linhão, construção da infovia e implantação do BRT que foi orçado na ordem de R\$ 4,01 bilhões, nem como fora estimado o Opex¹²⁸ (dimensionamento da operação do BRT) apresentado como sendo da ordem de R\$ 4,1 bilhões (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b).

O consórcio OAS/Odebrecht/URBEM, em resposta à solicitação da prefeitura, apresentou em documento específico o detalhamento previsto para a empresa Arco

¹²⁶ Segundo consta descrito no Relatório Final da PMI do Arco Tietê: “[...] foram consideradas necessárias informações complementares sobre os principais pontos dos estudos elaborados [...] 1. Ao grupo formado pela empresa Barbosa & Corbucci, relativo à proposta da PPP Articulação Norte. 2. Ao Grupo formado pela empresa Odebrecht, OAS e URBEM, relativo à aplicação de instrumentos de ordenamento territorial e estratégias de governança para a implantação de projetos de intervenção urbana” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, Relatório, p. 93).

¹²⁷ Capex (*capital expenditure*) é termo utilizado em modelagem de negócios para designar o valor do capital de investimento em um dado negócio.

¹²⁸ Opex (*operational expenditure*) é termo utilizado em modelagem de negócios para designar o valor da despesa em operação (e manutenção) de um dado negócio.

Tietê S.A., no qual o consórcio procurou primeiro sintetizar os pilares da proposta:

1. O Projeto Arco Tietê está ancorado nos seguintes pilares: (i) criação de uma Área de Intervenção Urbana (“AIU”); (ii) criação de uma empresa estatal municipal (“Empresa S.A.”); (iii) contratação de uma Parceria Público-Privada (“PPP”) para projetos estruturantes (“Projetos Estruturantes”); (iv) captura da valorização imobiliária via valor mobiliário novo denominado Direito de Construir; e (v) arranjo institucional via consórcio público entre Município, Estado e União (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 1).

Em seguida, detalham a proposta da Empresa S.A. como sendo uma sociedade de economia mista com gestão compartilhada entre o município de São Paulo (ou alguma de suas empresas como a SP Negócios) e o parceiro privado.

O tipo societário sugerido é a sociedade anônima porque (i) é mais bem estruturada do ponto de vista orgânico (admite divisão da administração entre Conselho de Administração e Diretoria) e do relacionamento entre os sócios (admite duas espécies de ações com direitos distintos – ordinárias e preferenciais – e disciplina de forma detalhada o acordo de acionistas), e (ii) facilita a captação de recursos de terceiros (emissão de debêntures, entrada de fundos de investimento em participações etc.) (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 1).

Propõe que o capital social da empresa seja integralizado com os Direitos de Construir, já que este seria um bem de domínio do município, sendo “assegurada à municipalidade a titularidade de mais de 50% das ações ordinárias” (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 2). Contudo, para garantir os menores riscos ao investimento privado e a hegemonia dos interesses dos agentes privados na tomada de decisões da Empresa S.A., gestora do Arco Tietê, o Consórcio propõe um método para dirimir possíveis conflitos de interesse entre o ente público e o privado na parceria para o projeto urbano, que citamos na íntegra a seguir para explicitar o raciocínio do proponente privado:

Na ausência de consenso, porém, é necessário haver regras que viabilizem decisões e, assim, evitem o engessamento da companhia. Uma das alternativas é a definição de método pré-arbitral (“Método Pré-Arbitral”) fundado na produção de documentação técnica. A premissa fundamental desse método é a conservação das condicionantes essenciais do projeto (“Condicionantes do Projeto”) no tocante a sua sustentação econômico-financeira e jurídica, quais sejam, (i) implementação do plano de adensamento na forma e nos prazos a serem apresentados durante a licitação da PPP e (ii) maximização do valor do Direito de Construir para assegurar a financiabilidade do projeto. Em outras palavras, todas as soluções do Método Pré-Arbitral deverão ser orientadas para a máxima proteção das Condicionantes do Projeto. Exemplo de atuação do Método Pré-Arbitral: Imagine-se uma

situação em que (i) o parceiro privado defenda a venda de um lote de Direitos de Construir a determinado preço e em certa data e (ii) o parceiro público não concorde com tal medida. Um possível Método Pré-Arbitral é o de que o sócio dissonante deve, a partir de estudos técnicos realizados às suas expensas, demonstrar que a pretensão do outro sócio não tem fundamento à luz das Condicionantes do Projeto. Persistindo a divergência, recorre-se a um quadro de riscos/competências inserido no contrato de PPP como regra de empate: a parte que tiver determinado risco/competência, tem a palavra final sobre o tema. [...] Retomando o exemplo acima, definindo-se que o risco de execução das obras é do parceiro privado quanto ao custo e aos prazos, teria de caber a este decidir sobre a comercialização dos Direitos de Construir. Pensar o contrário seria transformar o risco (evento provável) em incerteza (evento imprevisível), sujeitando o parceiro privado a algo que lhe fuja do controle (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 2-3).

O consórcio complementa essa proposta com outro mecanismo associado ao Método Pré-Arbitral, que é a *Alternative Dispute Resolution* (ADR), usado no caso dos empreendimentos para os jogos olímpicos de Londres, que seria então adaptado para o caso brasileiro:

Para as situações que não estejam claras no quadro de riscos/competências ou que não possam ser resolvidas a partir deste, o contrato de PPP poderá prever sistema de *Alternative Dispute Resolutions* (“ADRs”). [...] Há 3 (três) tipos comuns de ADRs: (i) *Dispute Resolution Board*, órgão eminentemente consultivo cujos relatórios não são vinculantes para as partes, (ii) *Dispute Adjudication Board*, órgão com papel decisório cujos relatórios são vinculantes para as partes e (iii) *Combined Dispute Board*, órgão que, para certas matérias, é consultivo e, para outras, é vinculante (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 4).

Dessa maneira, o consórcio desenvolve um conjunto de mecanismos de controle para a gestão empresarial do espaço urbano em que é possível observar – ilustrativamente demonstrado no caso citado – como o projeto urbano se torna a peça de referência de contrato, base das “condicionantes de projeto”, fundamentadas na lógica da racionalidade empresarial aplicada como sendo apropriada para operar a gestão do espaço urbano. Em seu discurso, a proposição de uma administração privada do território é compreendida pelas empresas inclusive como sendo uma gestão soberana. Seria a gestão privada que pode, eventualmente, fomentar a participação da Subprefeitura:

Nesse sentido, a companhia será o principal agente da gestão do território da AIU. Será possível, porém, fomentar a participação das Subprefeituras, fortalecendo-as como espaço de participação popular

para apresentação de sugestões e críticas a serem levadas pelo Subprefeito à Empresa S.A. [...] Ou seja, todos os habitantes, usuários e investidores da AIU se beneficiarão de uma administração profissionalizada do território, dedicada a fomentar o desenvolvimento permanente da região (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016, p. 4).

Diante dessas propostas detalhadas apresentadas por ambos os consórcios, ao fim do processo da PMI do Arco Tietê em 2016, a conclusão final da gestão municipal foi que ainda não haveria definição sobre o objeto da concessão para ensejar abertura de processo de PPP¹²⁹. Ademais, embora o detalhamento das propostas apresentadas tivessem de fato respondido às solicitações da prefeitura e especificado os objetos da concessão, e também os mecanismos de sua implementação – inclusive porque em alguns casos de PIUs que serão propostos pela SP-Urbanismo se baseará nas iniciativas apresentadas nessas propostas, como se verá mais adiante – o que marca a decisão sobre o encerramento da PMI do Arco Tietê é a crise do setor da construção civil, em especial de Grandes Obras Públicas, que se aprofunda entre 2015-2016. O entrave para o desenvolvimento da PMI do Arco Tietê não seria exatamente a ausência de objeto, mas a ausência dos agentes.

O projeto do Apoio Urbano Norte, detalhado pelo consórcio Barbosa & Corbucci Arquitetos Associados/Galvão, indicava uma OUC para a viabilização da intervenção urbana. Contudo, na avaliação da prefeitura, o custo desta Grande Obra Pública não se pagaria com a captura da “mais valia” imobiliária, e seria necessária a articulação com outras fontes de recursos complementares (OAS; ODEBRECHT; URBEM, 2016).

Como visto na cena 1, a viabilização das OUCs depende de um aporte de investimentos públicos prévios em infraestruturas de Grandes Obras Públicas para promover o desenvolvimento imobiliário da região. Esse fato era reconhecido nas propostas dos dois consórcios, que contavam com o *know-how* das empreiteiras relativo ao pressuposto das Grandes Obras Públicas para ensejar uma OUC (vide infográficos das propostas apresentados nas imagens acima). Mas a aposta dos consórcios para o Arco Tietê não se restringia a concessões patrocinadas precedidas de um conjunto de Grandes Obras

¹²⁹ Conforme livro produzido pela gestão municipal que relata a experiência do projeto urbano do Arco Tietê: “Após a fase de esclarecimentos, exauridas todas as etapas de instrução processual, entenderam-se ainda não presentes elementos que possibilitassem desencadear a abertura de processo licitatório de parceria público-privada nos termos desejados quando da publicação do Chamamento Público [...]” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 20).

Públicas, nem se limitava à concessão administrativa para operar um serviço específico ou equipamento urbano. O que estava em causa era a viabilidade da concessão do espaço urbano.

Isso é mais bem evidenciado na proposta apresentada pelo consórcio OAS/Odebrecht/URBEM, e já estava inicialmente presente na Manifestação de Interesse Privada apresentada pelas empresas OAS e Odebrecht em 2012, como se viu acima, com objetivo de:

[...] requerer autorização para efetuar os estudos de viabilidade com vista à concessão à iniciativa privada do Empreendimento. [...] visando a requalificação urbana, execução de obras urbanas e edificações, bem como a posterior operação e manutenção de toda a área de intervenção [...]" (SMDU, 2012, p. 3).

Tal objetivo, manifesto por esses consórcios, demonstra a pretensão dessas empresas numa conjuntura relativa ao maior desenvolvimento do subsetor de Grandes Obras Públicas no Brasil e do pico do mercado imobiliário na região do Arco Tietê, como foi demonstrado na cena 1.

Como anunciado anteriormente, o final do processo da PMI do Arco Tietê coincide com a crise no subsetor de Grandes Obras Públicas que atinge as empreiteiras integrantes dos consórcios proponentes do certame. E, uma vez deflagrada a crise, essas empresas saem do processo. Sem a presença das empreiteiras não haveria interesse na realização das Grandes Obras Públicas previstas nessas propostas, nem alternativa de sua viabilização por outras fontes de recursos que se mostravam necessárias para complementar a captura do Direito de Construir, como se viu acima. A empresa URBEM ainda tenta propor um “novo regime para o desenvolvimento dos trabalhos, [...] mesmo reconhecendo que tal proposição, em seu escopo de curto prazo, por assim dizer, não atenda integralmente aos produtos mínimos esperados pelo Chamamento Público 001/2013/SMDU” (URBEM, 2016, p. 2)¹³⁰ para, na sequência, também manifestar sua

¹³⁰ Assim justifica o URBEM (2006, p. 1): “Como é de conhecimento de V.Sas o Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole – URBEM, na qualidade de sucessor do consórcio das empresas Odebrecht, OAS, Urbem, desde então desenvolveu tratativas de associação com a equipe capitaneada pelo Bacco Arquitetos Associados, conforme correspondência de 16 de fevereiro de 2016, com o objetivo de concluir em conjunto os trabalhos do citado Chamamento. Após vários esforços, os dois grupos concluíram, em conjunto, não ser possível um entendimento integrado para a condução do projeto [...]. Porém, nos é evidente que o cenário de

saída do processo. A sua justificativa seria a conjuntura de crise que afetou o desenvolvimento da PMI do Arco Tietê, “cujos trabalhos encontram-se comprometidos nesse momento, ao lidarem com uma realidade muito distorcida em face da grave crise política e econômica que o país enfrenta” (URBEM, 2016, p. 3).

A expectativa de mobilização de interesses privados como sendo estratégia de desenvolvimento urbano através da produção das Grandes Obras Públicas de infraestrutura no planejamento das grandes intervenções urbanas, capitaneadas pelas empreiteiras brasileiras, daria lugar a outras formas de associação entre o capital privado e o poder público na realização das intervenções urbanas, diante da crise profunda em que mergulhava o setor da construção civil, com as empreiteiras à frente.

Nessa conjuntura, e em busca de alternativas às formas de acumulação de capital associadas aos Grandes Projetos Urbanos, a gestão municipal passa a apostar na ampliação do universo do mercado dos agentes privados sobre a produção da cidade, com a plausibilidade da concessão da produção do espaço urbano mediante a expansão das fronteiras jurídico-administrativas para o que requeria a ampliação de um campo de indução legal para a viabilização das intervenções urbanas.

A iniciativa de concessão do espaço urbano foi inicialmente interpretada como sendo uma proposta de escopo de concessão administrativa, como se viu na primeira versão do Chamamento Público da PMI para o Arco Tietê (SMDU, 2012). Por se tratar da produção do espaço urbano, essa concessão administrativa poderia ser também chamada de Concessão Urbanística. Mas a proposição inicial da OAS e Odebrecht que incitou a MIP sinalizava a realização da intervenção urbana por meio de OUC e AIU. De todo modo, esses instrumentos urbanísticos, que seriam os meios de implementação da intervenção urbana, passariam a ser indicados como resultado dos estudos de “modelagem” apresentados pelos interessados em realizar o empreendimento; inclusive podendo alimentar a revisão dos instrumentos urbanísticos previstos na revisão do PDE.

crise política e econômica que afeta sobremaneira o ambiente de negócios, com forte impacto tanto no mercado imobiliário como de crédito para investimento, impõe cuidados redobrados para a proposição de sugestões de política pública, uma vez que as soluções de modelagem, por mais inovadoras que sejam, correm grande risco de não encontrarem aderência na realidade atual, o que poderia comprometer a gestão pública em um momento crítico de natureza política, social e, por que não, eleitoral”.

Para além de avaliar os produtos resultados da PMI do Arco Tietê, interessa observar como a experiência desse processo ensejou uma série de práticas que foram testadas e incorporadas no procedimento do PIU, proposto no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 136) e depois detalhado no Decreto nº 56.901 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b). Isto é, como, por meio do procedimento do PIU, seria possível articular instrumentos, discursos, técnicas e processos para a operação de organização de parcerias e concessões de projetos urbanos, usando do quadro normativo da legislação urbanística municipal e sua associação com o marco regulatório federal. A partir de então seria ensejado um procedimento de desenvolvimento de projetos urbanos de interesse público com participação da iniciativa privada, inclusive por meio de MIP, como se viu anteriormente, e também visando indicar qual o instrumento urbanístico que seria verificado na “modelagem” para a viabilidade da intervenção urbana.

Para aprofundar a análise sobre como a iniciativa da PMI do Arco Tietê refletiu no procedimento do PIU, vamos, por fim, observar como a proposta do PIU do Arco Tietê foi concluída pela SP-Urbanismo após o processo de PMI, resultando em 2016 no Projeto de Lei nº 581/2016¹³¹. A SP-Urbanismo afinal propôs o PIU do Arco Tietê por meio de Área de Intervenção Urbana (AIU)¹³², sobre a qual podemos reunir algumas motivações que supostamente justificariam a escolha desse instrumento.

A primeira seria a confirmação da hipótese proposta pelo consórcio OAS/ODEBRECHT/URBEM de a AIU, ao contrário da OUC, prescindir do estudo de impacto de licenciamento prévio (EIA/RIMA e EIV) para o desenvolvimento do Projeto de Lei que institui o projeto urbano¹³³. Essa perspectiva tornaria o instrumento de AIU

¹³¹ Independentemente de qual seria o resultado da PMI, por regra estabelecida no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), o poder executivo encontrava-se obrigado a encaminhar à Câmara Municipal de São Paulo o PIU do Arco Tietê até dezembro de 2016. A prefeitura aproveitou-se do processo e dos produtos desenvolvidos durante a PMI para realizar internamente ao poder público, através da SP-Urbanismo, o PIU do Arco Tietê e apresentou sua proposta como Projeto de Lei nº 581/2016.

¹³² O Projeto de Lei nº 581/2016 apresenta a proposta do PIU do Arco Tietê estruturado em três AIUs: Apoios Urbanos, Centralidade da Metrópole e Lapa.

¹³³ Conforme argumenta a gestão municipal: “[...] a SP-Urbanismo realizou consulta formal à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) acerca da possibilidade ou necessidade de licenciamento ambiental de uma eventual Área de Intervenção Urbana do Arco Tietê (Anexo I). Após a exposição das conclusões e indicações até o momento obtidas no âmbito do Chamamento no 01/2013/SMDU, somados aos elementos produzidos e disponibilizados pela Administração Municipal, as indagações e respostas obtidas podem ser assim sintetizadas: a) O

muito mais flexível do ponto de vista do rigor das exigências de avaliações técnicas no licenciamento, que usualmente acabam por restringir a expansão do desenvolvimento imobiliário com a requisição de contrapartidas privadas na realização de intervenções urbanas.

A AIU proposta pelo PIU do Arco Tietê prevê o financiamento da intervenção urbana mediante cálculo da expectativa de arrecadação em função do potencial construtivo adicional e sua definição em cada parcela no perímetro deste território. O estudo de “modelagem” desenvolvido pela SP-Urbanismo previu a variação de dois fatores no território, fator de planejamento “fp” e fator social “fs”, visando controlar o volume disponível do direito de construir, entendendo-o como um bem público de domínio jurídico. Controlando o preço e disponibilidade desse bem, o estudo de “modelagem” da SP-Urbanismo pretendia definir a expectativa do *quantum* a ser arrecadado pela AIU com a comercialização do potencial construtivo adicional. Como o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 145) previa a possibilidade de segregação dessa receita em conta especial para cada área de intervenção urbana (AIU) no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB)¹³⁴, a SP-Urbanismo estudou também mecanismos visando securitizar esse bem mediante “leilão de outorga onerosa do direito de construir”, detalhado no Projeto de Lei nº 581 (SMDU, 2016h). Com a previsão do leilão do potencial construtivo adicional, esse bem passaria a poder ser vendido a desconto, considerando uma série de contrapartidas negociadas com os parceiros privados da intervenção urbana, objetivando, dessa maneira, manipular a aceleração do desenvolvimento em determinadas áreas em razão da arrecadação de recursos prevista nesses setores (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016d, p. 15).

PIU do Arco Tietê, necessário ao encaminhamento do projeto de lei que criará a Área de Intervenção Urbana do Arco Tietê, pode ou deve ser licenciado ambientalmente? Por quê? Em resposta, informou SVMA que ‘entendemos pela inviabilidade de se licenciar o PIU do Arco Tietê, que prescinde deste instrumento nesta fase inicial, mesmo porque seria inviável a elaboração de um estudo de impacto de tanta complexidade’; b) *Há necessidade de obtenção de Licença Ambiental Prévia para o encaminhamento e aprovação do projeto de lei que criará a Área de Intervenção Urbana do Arco Tietê? Por quê?* Em resposta, esclareceu SVMA que ‘no mesmo viés, compreendemos não haver necessidade de obtenção de Licença Ambiental Prévia para a aprovação do Projeto de Lei que instituirá a AIU do Arco Tietê, tendo em vista que após a aprovação da mesma, os projetos envolvidos na AIU poderão ser licenciados individualmente, eventualmente dentro de suas especificidades’” (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 92).

¹³⁴ O FUNDURB é o fundo municipal que reúne os recursos provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC da cidade.

Na racionalização da SP-Urbanismo, essa proposta de financiamento da intervenção urbana caracterizaria uma segunda vantagem do uso da AIU, relativa à flexibilidade e simplicidade dessa operação que lidava com instrumentos financeiros já regulamentados e previstos no PDE, e apenas significaria a sua restrição ao perímetro territorial da AIU com uma conta segregada do FUNDURB, para motivar o mercado de transação do Direito de Construir previsto para o financiamento da intervenção urbana. Nas palavras da própria gestão municipal:

A prevalência da comercialização do potencial construtivo através da contrapartida financeira em outorga onerosa permitirá a desejável flexibilidade por parte da coordenação pública, pois por um lado fica garantida a conta segregada para cada AIU, vinculando receitas e despesas por unidade de projeto, e por outro, se apropria do regramento ordinário da cidade, fortalecendo os elementos positivados pelo PDE – Fator de Planejamento – fp e Fator Social – fs, enviando à sociedade a mensagem clara e direta sobre quais tipologias construtivas, em quais locais, e em que tempo são mais indicadas e incentivadas pelo projeto urbanístico (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 46).

O terceiro argumento da SP-Urbanismo para destacar a vantagem da definição de uma AIU seria devido a previsão de um ritmo de intervenção urbana muito mais lento do que o habitual por meio de OUCs, inclusive desta maneira não iria competir com o negócio da Operação Urbana Consorciada Água Branca, no interior do Arco Tietê. A AIU passaria a ser pensada como uma estratégia mais condizente com situações de crise do setor da construção civil e de retração do mercado imobiliário.

É possível, em uma alegoria, compreender os instrumentos jurídico-urbanísticos das AIU, das operações urbanas consorciadas (OUC) e das concessões urbanísticas como três velocidades de implantação dos PIU. As intervenções de infraestrutura e de implantação do PIU das AIU tendem a ser realizadas em um prazo maior, a depender da entrada dos valores em razão da comercialização de potencial construtivo adicional neste instrumento se dar, em regra, mediante o regramento ordinário da outorga onerosa, a despeito dos incentivos e mecanismos de antecipação de recursos trazidos na minuta ora em análise; nas OUC, os leilões de CEPAC tendem a fornecer o numerário mais rapidamente, possibilitando que as mesmas obras sejam as desencadeadoras do desenvolvimento urbano esperado; na concessão urbanística, por fim, o concessionário recebe este potencial construtivo em seu pacote de contrapartidas, e tem o dever de implantar as intervenções do PIU no tempo e modo expressamente estabelecidos no contrato (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 4).

A SP-Urbanismo destaca ainda uma outra vantagem da AIU relativa à possibilidade de

sobrepor à “modelagem” de financiamento da AIU os projetos estruturados na base de parcerias público-privadas, articulando assim outras fontes de recursos para a viabilização dos projetos urbanos considerados no prospecto inicial da intervenção. Assim, as fontes de financiamento das intervenções urbanas não seriam exclusivamente baseadas na expectativa de “captura de mais valia” imobiliária que, como já foi visto acima, era avaliada como insuficiente para a implementação de Grandes Obras Públicas como os projetos de infraestruturas previstos.

A AIU diferencia-se das operações urbanas consorciadas quanto as suas fontes de financiamento e quanto sua relação com a iniciativa privada. Permitindo a aplicação de recursos provenientes de outros fundos municipais [...] através da geração de receitas provenientes de empreendimentos público-privados em terrenos públicos que necessitem de parcelamento do solo, da qual chamamos Projetos Estratégicos (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 46).

Os Projetos Estratégicos¹³⁵ são apresentados pela SP-Urbanismo como sendo cada qual um PIU diferente, baseados em parcerias público-privadas como alternativa de complementação financeira para a sua realização, tendo como característica comum a presença de áreas públicas em grandes glebas.

Para que os Projetos Estratégicos possam ser viabilizados, o PIU ACT estabelece para além das diretrizes de parcelamento, uso e ocupação do solo, as áreas públicas envolvidas e oferece formas de viabilidade alternativas ao seu financiamento. A proposta de projeto estratégico traz consigo a autorização legislativa para a reorganização do sistema fundiário de cada projeto, majoritariamente composto por terras públicas, no intuito de que o perímetro possa ser reurbanizado. O financiamento desta reurbanização poderá ser custeado com recursos públicos ou, por exemplo, financiado através de permuta de ativos com outros agentes públicos ou privados. Essa permuta ocorrerá mediante a contrapartida de execução do programa de intervenções proposto [...] (SMDU; SP-URBANISMO, 2016b, p. 91).

¹³⁵ O Projeto de Lei nº 581/2016 (SMDU, 2016h, art. 3º, inciso XIV) considera Projeto Estratégico: “conjuntos de diretrizes, que estabelecem programas de interesse público, e regras de parcelamento, uso e ocupação do solo a serem implantados em áreas caracterizadas pela presença de terras públicas e infraestrutura contidas nos Perímetros de Adesão, demarcadas no Mapa V desta lei e descritas em seu Quadro 2, desenvolvidos mediante processos com a participação da sociedade”.

Figura 29 - O modelo de negócio para o PIU do Arco Tietê, conforme proposta da SP-Urbanismo

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO PROJETO

Fonte: SP-Urbanismo, 2016c.

Como ficou exposto nos parágrafos acima, a proposta desenvolvida pela SP-Urbanismo sustentava que o financiamento do PIU do Arco Tietê se apoiasse em três “ativos” de domínio público: terras públicas, regulação de parâmetros urbanísticos e gestão da intervenção urbana. Tratam-se de bens de domínio público que, no planejamento da SP-Urbanismo, são tornados mercadorias a serem negociadas como contrapartidas aos interessados privados que possam ser atraídos no desenvolvimento de parcerias das intervenções urbanas. Vamos analisar como cada um é considerado na “modelagem” da operação pela SP-Urbanismo.

Terras Públicas

A “modelagem” proposta pela SP-Urbanismo se configura como uma estratégia de disponibilização de terras públicas, ou terras privadas desapropriadas para fins de interesse urbanístico, para serem incorporadas e integralizarem os projetos de parceria

público-privada. Nesse caso, o risco de um desvirtuamento da atribuição do poder público é real, dado que uma desapropriação oriunda de um ente privado e sua destinação a outro ente privado, ou empreendimento público-privado, desvirtuaria o propósito da desapropriação por interesse público ou urbanístico.

A estratégia prevista no PIU do Arco Tietê é detalhada, no entanto, nos artigos 30 a 40 propostos no Projeto de Lei nº 581/2016, dos quais destacamos o artigo 39 abaixo:

Art. 39. Os Projetos Estratégicos serão elaborados diretamente pela SP-Urbanismo ou sob sua coordenação e contêm diretrizes que caracterizam seu programa de interesse público e regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo previstas nesta lei.

Parágrafo único. Os Projetos Estratégicos são implantáveis por intermédio de Projetos de Intervenção Urbana específicos, podendo ser utilizados quaisquer dos instrumentos de política urbana ou deles decorrentes.

[...] § 3º Os Projetos Estratégicos deverão indicar as áreas públicas que permanecerão de titularidade do Município e as áreas transferíveis aos particulares, inclusive por intermédio de permuta por empreendimentos referentes à implantação do respectivo Projeto Estratégico, além de definir os parâmetros urbanísticos que serão utilizados, dentre os estipulados por esta lei. [...] § 6º Os lotes privados, quando contidos nos perímetros dos Projetos Estratégicos, poderão ser objeto de desapropriação para remembramento aos lotes públicos e posterior reparcelamento e revenda. [...] § 10º A contrapartida financeira em outorga onerosa devida para a implantação de empreendimentos privados no âmbito dos Projetos Estratégicos poderá ser substituída pela execução das intervenções contidas nos Quadro 2 e 2A desta lei, cujos valores serão calculados segundo critério de equivalência financeira a ser estabelecido quando da elaboração de seus respectivos Projetos de Intervenção Urbana (SMDU, 2016h, art. 30-40).

O mecanismo de permuta, previsto com estratégia corrente no PIU Arco Tietê, foi inicialmente proposto pela Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos da Prefeitura de São Paulo (SPDA) (SPDA, 2015, p. 2-4), como uma forma de viabilizar tanto a regularização fundiária, quanto contornar a necessidade de transferência da propriedade via desapropriação. Isso porque a estratégia permitiria à prefeitura decidir sobre o direito real de uso e o direito de superfície dos terrenos que interessassem ao empreendimento, para dar a um Fundo de Investimento Imobiliário

(FII)¹³⁶, operado por um investidor privado que fosse parceiro do empreendimento, os poderes necessários para conduzir o processo. Propunha-se que esse desenho econômico-financeiro fosse aplicado especialmente em casos de “terrenos de valor econômico significativo” (SPDA, 2015, p. 3) e que estivessem com imbróglgio relativo ao título de propriedade, ou seja, cujo título de propriedade não estivesse integralmente definido sob domínio público, o que é a situação da maior parte das grandes glebas de vazios urbanos na MEM.

Em grande parte dos casos, a PMSP não consta como proprietária nas matrículas junto ao registro de imóveis. Como os processos de regularização não serão concluídos no curto prazo, nossas estratégias devem contemplar a transferência ou exploração de outros direitos reais (uso ou superfície) (SPDA, 2015, p. 2).

Segundo a proposta da SPDA, para corresponder aos menores riscos envolvidos na operação, seria proposto que houvesse um veículo (Fundo de Investimento Imobiliário - FII) por empreendimento, “com a possibilidade de análise, pelo investidor, dos atrativos e riscos de cada área específica” (SPDA, 2015, p. 3). O processo de regularização se daria sob responsabilidade do administrador do fundo e/ou do investidor (SPDA, 2015, p. 3). Na proposta elaborada pela companhia pública, lê-se:

Após a constituição do FII, o investidor fará um primeiro aporte para custear as despesas relacionadas à regularização do imóvel e remuneração do administrador. Após a regularização, o investidor aportará os recursos necessários para o desenvolvimento do empreendimento (SPDA, 2015, p. 5).

Trata-se, portanto, de uma estratégia de exploração de imóveis que ainda não estivessem com a sua matrícula regular e cuja regularização seria delegada ao administrador do fundo, com a possibilidade de cessão de direitos reais de uso e de superfície pela prefeitura, sem a transmissão da propriedade dos imóveis. Tal como é apresentada na hipótese proposta pela SPDA, a virtude dessa operação estaria em se apoiar em uma estratégia muito mais simples do que a desapropriação, e já conhecida pelo mercado, que é a permuta. Nesse caso, as vantagens adviriam por se tratar da

¹³⁶ Segundo a SPDA, o FII deveria ser: “Registrado e supervisionado pela Comissão de Valores Mobiliários; Condomínio administrado por instituição autorizada pela CVM (não possui personalidade jurídica); Regido por um regulamento, que estabelece os deveres do administrador e os direitos dos cotistas; Possibilidade de distribuição pública ou privada das cotas; Fundo fechado (admite a transferência de cotas, mas veda o resgate); Distribuição de rendimentos aos cotistas; Prazo determinado ou indeterminado” (SPDA, 2015, p. 2).

permuta de direitos reais dos imóveis por participação no empreendimento final, o que viabilizaria a exploração de empreendimentos sem desembolso com a desapropriação e aquisição do terreno, além da possibilidade de maximização do valor dos imóveis com avaliação dos terrenos pelo investidor antes da implementação do projeto, e obtenção da participação da prefeitura que poderia ser oferecida como garantia em futuras operações. Além disso, essa estratégia poderia contar com a liquidez da participação com cotas do Fundo de Investimento Imobiliário (FII) que seriam superiores à liquidez dos imóveis em si (SPDA, 2015, p. 6-9).

Figura 30 - Operação de incorporação e constituição de fundo imobiliário através do mecanismo de permuta segundo modelo da SPDA

Estratégia – Passo a Passo

- 1) Seleção do investidor;
- 2) Constituição do FII;
- 3) Cessão do direito de uso pela PMSP;
- 4) 1º aporte pelo investidor;
- 5) Regularização do imóvel; e
- 6) 2º aporte pelo investidor.

Fonte: SPDA, 2015.

Mas o recurso ao emprego da permuta, tal como idealizada pela Companhia São Paulo de Desenvolvimento e Mobilização de Ativos da Prefeitura de São Paulo (SPDA), permaneceria como proposta, enquanto seria ensaiada a primeira iniciativa de regulamentar a estratégia de tornar a empresa pública SP-Urbanismo capaz de realizar a desapropriação para fins de constituição de fundo imobiliário e ter a participação na incorporação de empreendimento público-privado em 2013, com a revisão da Lei nº 15.893 da Operação Urbana Consorciada Água Branca – OUCAB, que está inserida no território do Arco Tietê. Especificamente com relação à Gleba Pompeia (subsetor E2 da OUCAB), a Lei nº 15.893 conferiu à empresa SP-Urbanismo a possibilidade de participar de fundo de investimento para realizar o reloteamento dessa área (CIDADE DE SÃO

PAULO, 2013a, art.51), mediante unificação dos registros imobiliários com registro de nova matrícula que pudesse sanar os imbróglis relativos à propriedade do imóvel, uma vez que o título do imóvel não estava definido integralmente sob domínio público para que se tornasse objeto de incorporação. Nesse caso, a intervenção urbana pressupunha uma desapropriação urbanística do imóvel, a ser realizada pelo poder público para a sua incorporação em fundo de investimento em que o poder público pudesse ser partícipe (CIDADE DE SÃO PAULO, 2013, art. 51-52)¹³⁷.

¹³⁷ Conforme os artigos 51 e 52 da Lei nº 15.893 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2013a): “Art. 51. Fica a SP-Urbanismo autorizada a participar, como quotista, de fundo de investimento imobiliário, instituído nos termos da Lei Federal nº 8.668, de 25 de junho de 1993, ou legislação que venha a sucedê-la, para o fim de efetuar o reloteamento do Subsetor E2, nos termos previstos nesta lei. [...] § 2º Caberão à SP-Urbanismo as receitas obtidas como cotista do fundo de investimento imobiliário, a partir da distribuição de resultados ou da alienação de quotas de sua titularidade. § 3º Decorrido o prazo de 2 (dois) anos da promulgação desta lei, poderá a SP-Urbanismo constituir o fundo de investimento imobiliário, nos termos deste artigo, exceto no que se refere ao inciso I do § 1º deste artigo, devendo selecionar o administrador do fundo por meio de licitação ou outro procedimento autorizado na forma da legislação aplicável. § 4º Caso constituído o fundo de investimento imobiliário pela SP-Urbanismo, os proprietários dos imóveis serão notificados, pela imprensa oficial e em jornal de grande circulação, da abertura de prazo para voluntariamente integralizar tais imóveis no patrimônio do fundo, em troca das respectivas quotas, segundo critérios de avaliação a serem estabelecidos no regulamento do fundo, observada a legislação pertinente. § 5º Na hipótese prevista no § 3º deste artigo, deverá ser dado amplo conhecimento da proposta ao Grupo de Gestão, com antecedência mínima de 90 dias da constituição do fundo. § 6º O acompanhamento do fundo, além dos controles estabelecidos em legislação específica, deverá ser publicado no sítio eletrônico da Operação Urbana com relatórios urbanísticos periódicos ao Grupo de Gestão. Art. 52. O fundo de investimento imobiliário referido no art. 51 desta lei poderá pleitear à SP-Urbanismo que a Municipalidade efetue a desapropriação dos imóveis privados contidos no Subsetor E2 que não tenham sido integralizados em seu patrimônio, hipótese em que a SP-Urbanismo encaminhará a proposta ao Executivo, ao qual caberá editar o competente decreto de utilidade pública, para fins de desapropriação. § 1º Decretada a utilidade pública dos imóveis e estando constituído o fundo de investimento imobiliário referido no “caput” deste artigo, a SP-Urbanismo promoverá as desapropriações, devendo integralizar os imóveis desapropriados no referido fundo, pelo valor despendido na desapropriação de cada imóvel. § 2º Caso o fundo de investimento imobiliário referido no “caput” deste artigo se comprometa a efetuar o pagamento das desapropriações, a SP-Urbanismo poderá nomear o fundo, por seu administrador, como seu mandatário para a desapropriação amigável ou para as ações expropriatórias, sob a condição de pagamento em dinheiro, no valor de 10% (dez por cento) da indenização relativa à propriedade do imóvel, fixada para fins de desapropriação, a ser efetuado à SP-Urbanismo quando integralizado o imóvel no patrimônio do fundo, sem prejuízo do disposto no inciso VII do § 1º do art. 51 desta lei. § 3º Caso todos os imóveis e parcelas ainda não integralizados no fundo de investimento imobiliário tenham sido objeto de declaração de utilidade pública por parte da Municipalidade, o reloteamento poderá ser efetuado em etapas, iniciando-se pelas parcelas do subsetor já integralizadas no patrimônio do fundo de investimento imobiliário, passíveis de unificação registrária, admitida a expedição de termos de verificação das obras executadas em tais parcelas e dos correspondentes atos parciais de aprovação do loteamento, aptos a proporcionar o registro de novas matrículas”.

Figura 31 - Operação de incorporação e constituição de fundo imobiliário prevista para a Gleba Pompeia na OUCAB

Fonte: SP-Urbanismo, 2015.

Contudo, essa operação é questionada por ter sua finalidade voltada à tredestinação¹³⁸ do bem desapropriado, uma vez que coloca o poder público na situação de “interposta pessoa”, isto é, como operador de desapropriação de um bem privado destinando-o a outro privado - no caso, um fundo de investimento -, mesmo que o objetivo do fundo de investimento pudesse ser a intervenção urbana de projeto de interesse público, pois sua finalidade, como não pode deixar de ser, é a valorização dos “ativos” privados. Justamente por isso, para a operação se realizar, seria necessária que ela apresente a face de um interesse público entre dois interesses privados.

A proposta dessa operação seria a realização da intervenção urbana em etapas

¹³⁸ Como vimos, tredestinação é a mudança de destinação de um ato administrativo. No Direito Administrativo, a tredestinação ocorre quando se destina um bem expropriado a uma finalidade diversa da justificada inicialmente.

correspondentes às parcelas do subsetor integralizadas no fundo de investimento.

Caso todos os imóveis e parcelas ainda não integralizados no fundo de investimento imobiliário tenham sido objeto de declaração de utilidade pública por parte da Municipalidade, o loteamento poderá ser efetuado em etapas, iniciando-se pelas parcelas do subsetor já integralizadas no patrimônio do fundo de investimento imobiliário, passíveis de unificação registrária, admitida a expedição de termos de verificação das obras executadas em tais parcelas e dos correspondentes atos parciais de aprovação do loteamento, aptos a proporcionar o registro de novas matrículas (CIDADE DE SÃO PAULO, 2013a, art. 52).

Essa operação vem sendo questionada, sob diversos aspectos, desde o projeto Nova Luz até a atualidade, na proposta mais recente da gestão municipal de revisão da Lei nº 15.893/2013 da OUCAB em 2017¹³⁹ com relação à gleba Pompeia¹⁴⁰.

¹³⁹ A mais recente proposta da gestão municipal para a revisão da OUCAB, formalizada em 2017, apresenta nova versão para os artigos da lei que detalham essa operação. Os artigos 50, 51 e 52 da Lei 15.893/2013, citados acima, são objeto de revisão com a seguinte justificativa apresentada pelo poder público: “Objetivo: A redação original do artigo 50 tinha como pressuposto a unificação de todas as matrículas da Gleba Pompeia para ulterior loteamento de toda a área através da emissão de termo de verificação de obras parciais. Após diversas reuniões havidas com a equipe técnica da SMUL, concluímos que a redação atual da lei não era suficiente para permitir que o loteamento se desse em fases, como originalmente planejado. Assim, as alterações propostas ao longo dos parágrafos e incisos deste artigo tem por objetivo: (i) possibilitar que o loteamento do Subsetor E2 seja efetuado em fases, através de loteamentos sucessivos, obedecendo a um projeto urbanístico único; e (ii) a aprovação prévia do projeto de urbanístico do Subsetor E2 pela SP-Urbanismo de forma a conferir maior efetividade e agilidade ao posterior processo de aprovação dos loteamento em SMUL” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018a).

¹⁴⁰ Conforme afirmou o presidente da SP-Urbanismo, “[...] daqui a pouco eles nos acusam de desapropriação velada, porque o cara tem quarenta mil metros quadrados e só pode construir quinhentos e tem que pagar o IPTU de quarenta mil. [...] O terreno só pode ser construído quinhentos, só dá para construir quarenta mil se você juntar com outro terreno. [...] É o público interferindo no direito do privado sob a sua propriedade, eles acusam. Agora, eu acho a gleba Pompeia, a solução para ela não é ruim, é sim muito boa, mas ela advém de uma instância bastante particular, outro projeto que foi pego pela crise; se ele tivesse continuando com a economia 2012/2013 certamente alguma solução para os problemas da Pompeia seria encontrado. [...] Eu acho o seguinte, o que a Pompeia precisa ter é o fundo, ele traz a possibilidade de entrar um investidor, o que tem lá hoje são terrinistas, terrinistas sem investidores não dá nada. [...] Eles não têm dinheiro pra nada, nem para pagar IPTU, eles não têm dinheiro para investir; no tempo que seria aquele empreendimento, o mercado não tem velocidade para pegar, teria que ter algum investidor menos nervoso. Eu fui atrás de alguns que poderiam entrar, por exemplo, uma hipótese minha era para o fundo de garantia por tempo de serviço [FGTS], ele tem dinheiro, precisa de bons negócios, não é nervoso, tem tempo e eu cheguei a oferecer. [...] Então eu fui levar a gleba Pompeia para os terrinistas juntarem ao fundo de garantia, porque uma das portas da garantia é a operação urbana. Você lembra da lei da gleba Pompeia? Que você ganha uma porcentagem de CEPAC grátis... Isso eu mostrei para eles, com uma projeção de quantos eles iriam ganhar ao longo do tempo [...]”. Entrevista concedida por José Armênio de Brito Cruz à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de

Independentemente das especificidades da Gleba Pompeia, interessa-nos destacar como essa operação foi considerada como uma estratégia urbana plausível a se realizar por meio de mecanismos previstos na legislação urbanística e com vistas a ser reproduzida em demais situações.

Tratando-se de uma operação de investimento que envolve a intervenção urbana, além da terra pública e do solo criado, outros dois “ativos” de domínio público seriam igualmente mobilizados: a regulação de parâmetros urbanísticos, para a concessão de contrapartidas públicas visando a atração de interesses privados em empreender projetos urbanos; e o domínio público sob a gestão da implementação da intervenção urbana.

Parâmetros Urbanísticos

No caso do Projeto de Lei nº 581/2016 do PIU do Arco Tietê (SMDU, 2016h), como já introduzimos anteriormente, os estudos de “modelagem” apostaram numa operação baseada na manipulação da diferenciação de parâmetros urbanísticos de acordo com o interesse de controlar a atração do mercado imobiliário para o desenvolvimento em cada parcela do território, o que seria viabilizado mediante maiores ou menores contrapartidas e vantagens oferecidas aos parceiros privados. É possível reconhecer como os parâmetros urbanísticos são então transformados e manejados como “ativos” de domínio público concedidos aos interesses privados visando empreender a intervenção urbana.

Vamos observar mais detidamente essa operação no caso da “modelagem” da AIU da Lapa, parte do PIU Arco Tietê, que teria por objetivo o redimensionamento da estrutura fundiária (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e).

2019. José Armênio de Brito Cruz é presidente da SP-Urbanismo desde 2017. Graduado em Arquitetura e Urbanismo (1978-1982) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, foi sócio fundador do Escritório Piratininga Arquitetos Associados (1984-2016), professor na disciplina de Projetos na Escola da Cidade (licenciado), membro da Comissão Nacional de Incentivos Culturais – CNIC do Ministério da Cultura (2014 -2016), Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo (IABsp) e Vice-Presidente extraordinário do Instituto de Arquitetos do Brasil – Direção Nacional (2012 -2016).

O conceito de área construída computável adicional (ACCA) remete-nos ao estoque de metros quadrados permitidos através da concessão de parâmetros urbanísticos para serem construídos até o coeficiente de aproveitamento máximo (CA max), em acréscimo ao potencial construtivo gratuito pertencente a cada lote (CA bas), mediante pagamento de contrapartida financeira em outorga onerosa do direito de construir. Existem inúmeras combinações e variáveis a serem observadas que permitem estimar cenários mais prováveis de substituição dos usos horizontais (casas, terrenos vagos, estacionamentos, galpões etc.) pelos usos verticais (prédios residenciais, comerciais ou mistos), de forma a simular o consumo deste potencial construtivo adicional oneroso, sendo que a equipe de estudos econômicos assumiu um deles, conforme descrito a seguir.

Para o cálculo do potencial mais provável de ACCA (ou somente ACA) no PIU Arco Tietê foi criada a metodologia denominada “AMPT Urbanística” ou Área Mais Provável de Transformação, segundo critérios e parâmetros urbanísticos, uma variante do método conhecido como AMP (Área Mais Provável de Transformação) que, além dos usos pregressos, também leva em conta a concessão de parâmetros urbanísticos majorados no âmbito do Projeto, bem como o tamanho do lote originário. A metodologia anterior (AMP) esgotava a análise da probabilidade de transformação apenas no exame do uso pregresso nos lotes.

A introdução de novas variáveis na análise da probabilidade de transformação é economicamente justificável. A concessão de parâmetros urbanísticos como as majorações do CA Max e do Gabarito permitem maior verticalização, admitindo diluição de custos fixos tais como a aquisição do terreno, o projeto arquitetônico, a construção (montagem do canteiro de obras) e outros, em empreendimentos com maior área vendável, e ocasionando maiores ganhos de escala. A variável “tamanho do lote originário” entra na equação ao reduzir custos de transação da aquisição de áreas, na medida em que lotes grandes reduzem a quantidade de negociações e de coincidências de interesses para que se consiga um lote final grande o suficiente para se construir um empreendimento imobiliário (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 2-3).

Figuras 32 e 33- Taxa de Transformação e valores dos preços médios previstos na ACCA do Arco Tietê, segundo o método AMTP e AMTP-U adotado pela SP-Urbanismo

Fonte: Cidade de São Paulo, 2016e.

A quantidade e os custos das desapropriações previstas no caso da Lapa, território onde se concentram as grandes glebas, são ponderadas na proporção apresentada na figura a seguir.

Figura 34 - Previsão do percentual de recursos a serem destinados às desapropriações previstas na implantação da intervenção urbana da Lapa na proposta da SP-Urbanismo para o PIU do Arco Tietê

Fonte: Cidade de São Paulo, 2016e.

A estimativa do valor das desapropriações naquela região se desenvolveu com base em um conjunto de dados¹⁴¹ de que a prefeitura dispõe, que foram tratados com a criação de um método específico para estimar o preço da terra pela SP-Urbanismo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 20). A “modelagem” da SP-Urbanismo se baseia na projeção da valorização da terra no tempo (em 30 anos) para concluir sobre a viabilidade da intervenção urbana via manipulação dos parâmetros urbanísticos pelo instrumento de AIU. Desse modo, os estudos sobre a estimativa de arrecadação previram uma valorização territorial sobre o valor de cadastro das terras da ordem de 2,5% ao ano, sendo este valor depois calibrado pela SP-Urbanismo em seu modelo com o objetivo de relativizar a valorização da terra de forma que ele simule a ocorrência de maneira não homogênea no território¹⁴².

¹⁴¹ Trata-se da conjugação dos seguintes dados: dados do valor de cadastro (representativo do valor de terreno em cada face de quadra), dados do cadastro territorial e predial, de conservação e limpeza (mapeamento das tipologias de uso do solo), dados de preço médio por distrito (FIPEZAP) dos dados de custos médios da construção civil de cada tipologia.

¹⁴² Com objetivo de territorializar a valorização da terra, a “modelagem” da SP- Urbanismo se baseia em quatro variáveis: duas relacionadas à localização do lote: proximidade de sistemas de

Figura 35 - Valores finais considerados pela SP-Urbanismo na “modelagem” da intervenção urbana da Lapa na proposta para o PIU do Arco Tietê

ARCO TIETÊ – CENTRALIDADE LAPA

ARRECADADAÇÃO

Preços com 50% de absorção da valorização – **Arrecadação R\$2,2bi**

Fonte: Cidade de São Paulo, 2016e.

Ao fim, após todo o detalhamento de precificação realizado com fundamentação nas diversas fontes de dados analisada, a SP-Urbanismo acaba por justificar a importância de se considerar um valor correspondente à metade da valorização final calculada pela “modelagem”, em função das “imponderabilidades do projeto baseado na ação do setor privado” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 26):

Como o PIU – Arco Tietê reconhece o papel do setor privado na transformação territorial, ele conta com a arrecadação correspondente a

transporte (estações de metrô e trem, ou vias com corredor de ônibus) e proximidade de áreas verdes; e duas relacionadas à concessão de parâmetros urbanísticos do projeto para cada possível empreendimento: coeficiente de aproveitamento e gabarito (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016d, p. 6).

uma matriz de preços intermediária, que corresponda à metade da valorização integral. A matriz de preços médios que considera i) o sucesso do poder preditivo da metodologia da AMPT Urbanística, ii) o sucesso da metodologia de precificação baseada em atributos, iii) o sucesso da valorização do valor de cadastro estimada e iv) a matriz de preços iniciais a que a valorização se alicerça, é a que o poder público se compromete em usar como fonte de arrecadação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 26).

A lógica da “modelagem” econômica da AIU, diferentemente da OUC, baseia-se em duas iniciativas. A primeira, na criação de parâmetros diferenciados (em relação ao zoneamento regular da cidade) que são manipulados para matizar a valorização da terra nos setores urbanos e, a segunda, na previsão do financiamento da AIU ser complementado com as concessões previstas nas parcerias público-privadas com os agentes privados. Neste caso, trata-se dos Projetos Estratégicos, como foi demonstrado acima, que se localizam onde há grandes glebas de áreas públicas (ou áreas a serem desapropriadas), que se tornam objeto de concessão administrativa em parceria público-privada.

Figura 36 - O modelo de financiamento via OODC previsto na AIU, conforme o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) proposto pela SP-Urbanismo para a “modelagem” do PIU do Arco Tietê

ARCO TIETÊ – Modelo de Financiamento: OODC ESPECÍFICA: contrapartida financeira A

Fonte: CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e.

As “modelagens” das concessões previstas foram simuladas considerando uma demanda, pelo poder público, de contrapartidas do parceiro privado com relação à realização da destinação de: “w% da área adquirida para áreas verdes, x% para criação de ruas em lotes grandes, y% para construção de equipamentos públicos ou para construção de serviços públicos, z% para construção de HIS e o residual para a exploração comercial do agente privado” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016e, p. 14). Nesse cálculo de exigências e incentivos para ponderar as contrapartidas nas parcerias público-privadas dos Projetos Estratégicos de interesse público, em áreas públicas, o elemento balizador da equação na “modelagem” realizada pela gestão municipal é previsão da Taxa Interna de Retorno – TIR do investidor privado.

Premissas adotadas para garantir a atratividade da iniciativa privada. Para que haja interesse privado na aquisição deste pacote (grande área pública conjuntamente com as obrigações), a modelagem relativizou o preço de terreno e fixou a consecução de todas exigências de forma que o pacote performasse uma Taxa Interna de Retorno (TIR) real, isto é, acima da inflação, de 10% a.a. como premissa. A premissa de performance das vendas do empreendimento privado foi o da venda de 5% do Volume Geral de Vendas em R\$ (VGV) do total de imóveis por semestre. A premissa de custo de capital real para financiar a Necessidade de Capital de Giro (NCG) foi de 10,5% a.a., alinhada com a rentabilidade dos Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), fonte de financiamento típica do setor imobiliário. A premissa de ganho de capital real decorrente do reinvestimento do fluxo de caixa para os períodos pontuais em que haja superávit é de 3% a.a., alinhado com a remuneração real da SELIC nos últimos 5 anos” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016d, p. 14).

Disso se observa que, desde os estudos de “modelagem”, um conjunto de medidas foi desenvolvido e apropriado ao planejamento urbano para a estruturação do projeto urbano pela gestão municipal com base em uma racionalidade tipicamente empresarial aplicada ao espaço urbano, visando tornar a intervenção urbana efetiva na medida em que fosse atrativa na perspectiva de um investimento privado de projeto de interesse público. Como veremos na seção seguinte, tal racionalidade perpassa não apenas a “modelagem” da estruturação do projeto e a regulação dos parâmetros urbanísticos, mas reflete também na lógica da gestão do empreendimento.

Gestão da Intervenção

O modelo de gestão proposto no Projeto de Lei nº 581/2016 (SDMU, 2016c) do PIU do Arco Tietê elaborado pela SP-Urbanismo não foi a formalização de uma empresa de sociedade anônima aos moldes da proposição do consórcio OAS/ODEBRECHT/URBEM. Este modelo fora especificamente incorporado e aprofundado em outra iniciativa, a proposta do Projeto de Lei nº 723/2015 da Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí – OUCBT, do seguinte modo:

Art. 60 – Fica o Poder Executivo autorizado a constituir pessoa jurídica, sob a forma de sociedade anônima de economia mista, denominada Bairros do Tamanduateí S/A (BTSA), que será integrante da administração indireta municipal e terá por finalidade de implantar o PIU da OUCBT. § 1º Caberá à empresa BTSA realizar as ações públicas concernentes ao desenvolvimento e implantação de projetos e obras relativos ao programa de intervenção da OUCBT, bem como a gestão dos seus ativos e recursos e sua articulação com os projetos estruturantes de diferentes esferas de governo, além de celebração de ajustes com o setor público e privado com o objetivo de viabilizar a transformação urbanística, social, ambiental e econômica definida pelo PIU para a OUCBT. § 2º A BTSA executará as ações públicas concernentes ao desenvolvimento e implantação de projetos e obras relativos ao programa de intervenção da OUCBT com a participação das empresas SP-Urbanismo e SP-Obras no âmbito de suas atribuições. § 3º A participação prevista no parágrafo anterior será realizada por intermédio de contratos ou instrumentos jurídicos análogos (SMDU, 2015b, art. 60).

No caso do Arco Tietê, segundo a proposta desenvolvida pela SP-Urbanismo, não haveria uma única empresa S.A., até porque neste projeto são previstas três AIUs e cada AIU possuiria diretrizes próprias para a gestão urbana conforme estabelece o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 145). Por outro lado, cada Projeto Estratégico constituído como um PIU requeria contratos e ajustes próprios para a parceria público-privada específica em cada um deles, nos moldes de concessões administrativas. Portanto, novas regras foram previstas no território do Arco Tietê para a SP-Urbanismo operar a intervenção urbana e desenvolver uma gestão específica desses empreendimentos em parcerias público-privadas¹⁴³.

¹⁴³ Seguindo o Projeto de Lei nº 581 que propõe o PIU do Arco Tietê: “Para promover a implantação do PIU-ACT, a SP-Urbanismo poderá: I - celebrar, participar ou intervir nos contratos que tenham por objeto a instituição de parcerias público-privadas para a implantação do PIU-ACT; II - assumir, total ou parcialmente, direitos e obrigações decorrentes dos contratos

Para que a SP-Urbanismo pudesse criar empresas de sociedade anônima para a finalidade de gestão urbana como sendo suas subsidiárias, a própria SP-Urbanismo precisaria se tornar uma sociedade anônima. Isso é apresentado como proposta no Projeto de Lei nº 723 da OUCBT¹⁴⁴ (SMDU, 2015b).

Mas tal medida não seria suficiente para a SP-Urbanismo poder empreender e incorporar, estabelecendo ajustes de concessão com os agentes privados. Ainda restava necessária a revisão do contrato social da SP-Urbanismo constante no Decreto nº 16.766/2010, o qual estabelece as suas atribuições, para habilitá-la a adquirir e alienar imóveis, bem como realizar desapropriação de imóveis e financiamentos e operações de crédito, mediante contratos de concessão de obras e serviços relacionados à sua atividade em específico¹⁴⁵, qual seja: realizar o serviço de urbanismo. Dessa feita a empresa poderia passar a negociar a concessão do serviço de urbanismo.

Segundo a fala do presidente da SP-Urbanismo, atualmente está em pauta na empresa a possibilidade de ela constituir fundo de investimento imobiliário:

[...] Vou contratar um gestor, estou saindo daqui com os nossos imóveis, vai abrir uma perspectiva de geração de projetos que aí vai todo mundo começar a ver o que dá para fazer. Já está prontinho, comecei um ano atrás, só que antes era difícil de eu me organizar, eu estava trabalhando com a perspectiva da potencialização dos imóveis da SP-

de que trata o inciso I do “caput” deste artigo; III - prestar garantias reais, fidejussórias e contratar seguros; IV - explorar, gravar e alienar onerosamente os bens integrantes de seu patrimônio; V - participar do capital de outras empresas controladas por ente público ou privado; VI - constituir sociedades de propósito específico, fundos de investimento imobiliário e fundos de participação em imóveis; VII - receber delegação do Poder Executivo para promover processos desapropriatórios, exclusivamente para a implantação do Programa de Intervenções do PIU-ACT; VIII - firmar compromissos de investimento, convênios, termos de parceria e outros ajustes; IX - firmar contratos de gestão com a Administração Direta, nos termos do artigo 37, § 8º da Constituição Federal; X - promover as negociações e firmar ajustes institucionais com a administração direta e indireta de todas as esferas de governo, a fim de implantar o PIU-ACT. (SMDU, 2016h, art. 59).

¹⁴⁴ Conforme Projeto de Lei nº 723 (SMDU, 2015b): “Art. 75. Fica autorizada a transformação da empresa SP-Urbanismo em sociedade anônima de economia mista, mantida a distribuição de seu capital social nas proporções determinadas pela Lei n. 15.056, de 08 de dezembro de 2009, em forma de ações ordinárias, sem valor nominal, devendo o estatuto da empresa ser ajustado para adaptar-se à alteração ora autorizada”.

¹⁴⁵ A nova versão da cláusula 5ª do contrato social da SP-Urbanismo (Decreto nº 51.415, CIDADE DE SÃO PAULO, 2010b, que está em vigor) relativo ao objeto da empresa, incluiu no seu parágrafo único a atribuição a “firmar contratos de concessão de obras e/ou serviços relacionados às suas atividades” que até então não havia.

Urbanismo. Nós temos duzentos e setenta milhões invadidos, mas tem imóveis largados que estão vazios, alguns invadidos não por famílias, por gente que faz estacionamento para tirar no mínimo mil reais por mês. Então, uma atividade proativa referente a esses imóveis me levou a estruturar esses fundos, porque eu acho que fundo é uma ferramenta de estruturação de projetos urbanos como o da Pompeia, [...] é aí que eu estou colocando a SP Urbanismo como empreendedor, [...] e vai ter uma renda acessória de uma parte logística, e nós vamos participar do rendimento. Então, vai começar entrar dinheiro aqui. [...] É missão nossa fazer desenvolvimento urbano, e o fundo é uma ferramenta para isso. [...] Então, seguinte, nós temos ativos, esses ativos são plataformas para realizar habitação, para gerar equipamento, mas não pegar o dinheiro, mas para participar do negócio”¹⁴⁶.

Observa-se o empenho da gestão municipal no fomento à reorganização da máquina pública e de suas estruturas de planejamento voltando-se à estruturação de projetos urbanos, em atividade fundamentalmente orientada ao desenvolvimento de expedientes próprios para o desenvolvimento de parcerias e concessão de projetos urbanos. Isso se desenvolverá inclusive alterando o papel e as atribuições da empresa pública municipal, a SP-Urbanismo, frente à estruturação e participação em parcerias nos empreendimentos urbanos de iniciativa privada.

Findo o processo da PMI do Arco Tietê como descrevemos anteriormente, nesta cena 3, e já numa outra conjuntura marcada pela crise do setor da construção, o que se observa é a adaptação da estratégia da gestão municipal para modelar a intervenção urbana não mais apoiada na produção das Grandes Obras Públicas como estratégia de maximização do valor imobiliário, tal como ocorre na lógica das OUCs¹⁴⁷. Mas sim a modelagem da intervenção urbana ao invés de basear-se na produção das Obras Públicas se voltaria fundamentalmente aos processos e aos agentes interessados na concessão de bens públicos, como sendo “ativos” para se efetivar o projeto urbano. Evidentemente, a elaboração dos Grandes Projetos Urbanos desde sempre trazia em si o sentido da parceria entre interesses privados e públicos, no entanto, o que entra em cena nesse momento é o uso do PIU como peça central para articular um conjunto de “ativos” e de novos agentes disponíveis à estruturação de projetos urbanos.

¹⁴⁶ Entrevista concedida por José Armênio de Brito Cruz à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

¹⁴⁷ Inclusive porque se tornava evidente ao poder público, como se viu nas “modelagens” realizadas pela gestão municipal, que a captura da “mais valia imobiliária” não seria suficiente para financiar as obras de infraestrutura.

CENA 4

O MAPEAMENTO

O Zoneamento mapeia os territórios de interesse aos Projetos de Intervenção Urbana

Após a aprovação do Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo (PDE) em 2014, a gestão municipal deu início ao processo de revisão do zoneamento da cidade de São Paulo com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo – LPUOS, Lei nº 16.402, que foi aprovada em 2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a). A LPUOS regulamenta o parcelamento e o uso do solo público e privado da cidade, definindo um conjunto de zonas e parâmetros. Entre as zonas definidas, uma série delas, segundo o zoneamento, teria por finalidade privilegiar atividades que promovam o aumento da oferta e da qualidade do emprego, a diversificação da economia e a promoção de programas de desenvolvimento econômico, em detrimento ao incentivo do mercado imobiliário no processo de reestruturação produtiva de alguns territórios da cidade.

Figura 38 - Síntese da Lei de Zoneamento nº 16.402 da cidade de São Paulo

Fonte: SMDU, 2016d.

Em resumo, as várias zonas estabelecidas no município de São Paulo foram classificadas em 3 tipos: territórios de transformação, qualificação e preservação. Com relação aos objetivos da tese, vamos nos ater aos territórios classificados como de transformação. Neles, o zoneamento indica os objetivos de 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, 2014). Assim, nesses territórios são mapeadas as zonas previstas para garantir reserva de terra para o desenvolvimento de atividade produtiva e de logística, que envolvem outros setores econômicos diferentes e muitas vezes em concorrência aos agentes imobiliários. São as Zonas Predominantemente Industriais (ZPI 1 e 2), as Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE 1 e 2), e as Zonas de Ocupação Especial (ZOE) (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 13-15).

Figura 39 - Localização das Zonas Predominantemente Industriais (ZPI 1 e 2), Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE 1 e 2), e nas Zonas de Ocupação Especial (ZOE), segundo a Lei de Zoneamento nº 16.402

Fonte: SMDU, 2016d.

A propósito de fomentar o desenvolvimento urbano no entorno dos Grandes Projetos Urbanos existentes na cidade de São Paulo, ou em grandes glebas dotadas de terras públicas, a LPUOS de 2016 amplia as regiões onde já eram previstos os PIUs no PDE de 2014 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014). Para além das zonas correspondentes à MEM e aos EIXOS, a LPOUS estabelece a previsão da apresentação de PIUs relativos a cada uma das Zonas de Ocupação Especial (ZOE), no caso da intervenção urbana nesses territórios, provendo com disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo¹⁴⁸ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, art. 15).

A rigor, nem o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) nem a LPUOS (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) definem as motivações categóricas da demarcação das ZOEs, apenas em documento informativo da gestão municipal as ZOEs são apresentadas como sendo caracterizada por zonas que “valorizam os ativos públicos federais, estaduais e municipais, tais como as áreas operacionais do sistema de transporte, e grandes equipamentos como o Canindé, Anhembi, Campo de Marte e CEAGESP” (SMDU, 2016e, p. 3).

Uma análise do universo das ZOEs mapeadas no zoneamento (veja os mapas apresentados na sequência) permite reconhecer que se tratam de territórios onde há a presença de grandes equipamentos urbanos (aeroportos, entrepostos comerciais, centro de eventos etc.) que já se encontram instalados, e estão em sua maioria, mas não exclusivamente, nos territórios da MEM e EIXOS. No entanto, há também um conjunto significativo de ZOEs demarcadas em áreas de vazios urbanos, sejam terras públicas ou terras privadas, que muitas vezes se resume a um único lote de única propriedade. Muito provavelmente significam áreas com conflitos fundiários – de natureza pública ou privada - que foram selecionadas no zoneamento a serem objeto de definição de seu

¹⁴⁸ Segundo o texto da lei (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a): “As Zonas de Ocupação Especial (ZOE) são porções do território que, por suas características específicas, necessitem de disciplina especial de parcelamento, uso e ocupação do solo. § 1º Os perímetros de ZOE terão parâmetros específicos de parcelamento, uso e ocupação do solo adequados às suas especificidades e definidos por Projeto de Intervenção Urbana, aprovado por decreto, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE. § 2º Até que sejam regulamentados os projetos previstos no parágrafo anterior, os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo serão definidos pela CTLU, observados os coeficientes de aproveitamento estabelecidos por macroárea conforme Quadro 2A da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE”.

zoneamento *a posteriori* e mediante excepcionalidade nos parâmetros de uso e ocupação do solo.

Isso porque, ainda que não haja uma definição específica sobre os critérios de demarcação das ZOE, o texto da Lei da LPOUS prescreve que o parcelamento, uso e ocupação do solo deverá ser necessariamente definido por um PIU para cada ZOE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, art. 15). Nesse caso, trata-se da previsão de elaboração de um Grande Projeto Urbano para cada ZOE. E ao mesmo tempo o zoneamento demarca um universo de 206 ZOE, que somam 25,6 Km² no município de São Paulo (veja mapas a seguir).

A gestão municipal (2013-2016) que formulou o PIU, criou a regulamentação de seu procedimento e incentivou o desenvolvimento de órgão específico para a elaboração de “modelagens” de estruturação de projetos urbanos não chegou a testar exemplos de sua implementação¹⁴⁹. A maioria dos casos de PIUs atualmente em estudo, como analisaremos adiante em um universo que já somam mais de 40 exemplos, encontram-se em ZOE, seguindo definição da LPOUS (os mapas a seguir apresentam o universo de PIUs em desenvolvimento). Assim, os casos concretos a partir dos quais podemos verificar a política urbana dos PIUs são as propostas que estão em desenvolvimento pela atual gestão municipal (2017-2020).

¹⁴⁹ A gestão municipal de São Paulo que elaborou a revisão do marco regulatório da cidade (2013-2016) não chegou a implementar nenhum Projeto de Intervenção Urbana (PIU). Esse dispositivo foi proposto para a “modelagem” de dois projetos urbanísticos ainda em 2016: o Projeto de Intervenção Urbana do Arco Tietê (SMDU, 2016h), proposto como uma Área de Intervenção Urbana, e o Projeto de Intervenção Urbana Bairros do Tamanduateí (SMDU, 2015b), 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 2015 e 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 momento inconclusa.

Figura 40– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.

Fonte: Elaboração própria: D'ALMEIDA, C. H.; Produção: ALVES, I. A. Mapas produzidos com o software QGIS 2.18.1 em SAD69 / UTM zone 23S. Dados: Prefeitura de São Paulo, 2019.

Figura 41– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.

Agregam-se aqui todas as Operações Urbanas vigentes que estão igualmente implantadas em áreas da MEM e onde há PIUs que a englobam (por exemplo o PIU Arco Tietê entorno da Operação Urbana Consorciada Água Branca) e há PIUs inseridos no seu interior (por exemplo o PIU Nações Unidas na Operação Urbana Consorciada Faria Lima).

Fonte: Elaboração própria: D'ALMEIDA, C. H.; Produção: ALVES, I. A. Mapas produzidos com o software QGIS 2.18.1 em SAD69 / UTM zone 23S. Dados: Prefeitura de São Paulo, 2019.

Figura 42– Reunião das áreas onde é prevista a implantação de PIU – MEM, EIXO, ZOE – segundo o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a), junto aos PIUs em desenvolvimento em São Paulo.

Acrescentam-se aqui as informações sobre a natureza do PIU, se é proposto como sendo Lei (no caso de vir a ser Operação Urbana Consorciada ou Área de Intervenção Urbana) ou apenas como Decreto. Há casos ainda em que esta informação se encontra indefinida. De todo modo, a grande maioria dos PIUs contempla uma composição de vários Decretos que se referem a normativas da legislação urbanística, mas não apenas (como no caso das concessões e parcerias), em âmbito nacional e municipal.

Fonte: Elaboração própria: D'ALMEIDA, C. H.; Produção: ALVES, I. A. Mapas produzidos com o software QGIS 2.18.1 em SAD69 / UTM zone 23S. Dados: Prefeitura de São Paulo, 2019.

Território passível de PIU

- MEM
- EIXO
- ZOE
- Operação Urbana
- PIU

CENA 5

A GENERALIZAÇÃO

O Projeto de Intervenção Urbana se difunde como dispositivo no Plano Municipal de Desestatização

O cenário em fins de 2016 era de crise estrutural na política institucional brasileira, marcado pelo golpe que destituiu a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), com brutal impacto para os partidos de esquerda ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) que pleiteavam as eleições municipais naquele mesmo ano. Diante da conjuntura de recessão econômica, o programa de campanha para reeleição do governo Haddad (2013-2016) já não se apoiava no paradigma da “máquina do crescimento” que possuía o Arco do Futuro como signo. João Dória Jr. (2017-2018), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assumiria a prefeitura de São Paulo ganhando as eleições no primeiro turno com um programa centrado na proposta de desestatização, para “desoneração dos cofres públicos”, e de gestão empresarial da coisa pública, para a “eficiência da política” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017). Enquanto isso, no cenário nacional, o governo federal (2016-2018) preparava um amplo e duradouro ajuste fiscal, que condicionaria a sua relação com estados e municípios e seus respectivos orçamentos. O ajuste consistia em uma série de reformas administrativas da máquina federal visando diminuir o gasto (e o investimento) público como proporção do Produto Interno Bruto que não crescia desde 2014 e consubstanciou-se na PEC 241 aprovada em dezembro de 2016 (BRASIL, 2016). Nesse contexto regressivo, os repasses aos municípios bem como todas as políticas sociais federais com impacto urbano nas cidades foram bloqueadas ou restringidas. A desestatização, como medida de curto prazo para geração de receitas e redução de despesas, passou a ser protagonista do receituário do ajuste.

Tão logo teve início a nova gestão municipal (2017-2020), a prefeitura criou por Decreto (nº 57.576, CIDADE DE SÃO PAULO, 2017b) a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias¹⁵⁰, sob a gestão de Wilson Poit, que fora presidente da São Paulo Parcerias na

¹⁵⁰ Além da criação da Secretaria Municipal de Desestatização outras estruturas na administração pública foram reorganizadas com vistas a apoiar a política de desestatização. A Lei 16.651/2017 especifica as atribuições da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias e cria o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias e o Fundo Municipal de

gestão anterior, e apresentou a proposta de um Plano Municipal de Desestatização com um pacote de concessões de serviços e equipamentos públicos à iniciativa privada¹⁵¹ (Projeto de Lei nº 367/2017 que foi aprovado como Lei nº 16.703, CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a).

Inicialmente, um universo de cinquenta e cinco equipamentos ou serviços públicos foram mapeados e apresentados como passíveis de serem concedidos, sendo que dez itens foram elencados como prioritários: bilhetagem de transportes; terminais municipais de ônibus; cemitérios, crematórios e serviços funerários; mercados municipais; parques; estádio do Pacaembu; imóveis municipais; complexo Anhembi; autódromo de Interlagos; moradia social (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c).

Na Lei 16.703 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a, art. 4) que regulamenta as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização, são apresentados diversos mecanismos para viabilizar a desestatização de bens e serviços municipais: alienação, arrendamento, locação, permuta e cessão de bens, direitos e instalações, concessão administrativa de uso, concessão de direito real de uso resolúvel e direito de superfície, concessão simples, permissão, parceria público-privada, cooperação, gestão de atividades, bens ou serviços, e outras parcerias e formas associativas, societárias ou contratuais¹⁵².

Desenvolvimento. E a Lei 16.665/2017 cria a São Paulo Negócios - SP Negócios (empresa de capital misto) e a SP Parcerias (empresa de capital aberto), que substituem e desmembra a empresa SP Negócios criada na gestão anterior.

¹⁵¹ O fundamento da proposta do pacote de concessões se baseava em argumento econômico, visando gerar cerca de R\$ 5 bilhões de receita, voltado para um Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017). No entanto, conforme levantamento feito pela bancada de vereadores do PT, a soma da desoneração prevista no Plano Municipal de Desestatização não chegava a 1% do orçamento municipal, segundo o Plano Plurianual apresentado pelo próprio governo: “[...] dos R\$ 7 bilhões que o prefeito disse que iria arrecadar, estão previstos apenas R\$ 2,5 bilhões nos próximos quatro anos” (VIGÊNCIA, 2018, p. 14).

¹⁵² “Alienação” é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura, legitimação de posse ou concessão de domínio; “arrendamento” consiste num contrato de cessão de um bem correspondente a um fator de produção – terra rural, urbana, estabelecimento comercial, etc. –, a um arrendatário que fará seu uso e exploração mediante contrapartida; “locação” é a concessão remunerada de uso dos bens do domínio público patrimonial; “permuta”, troca ou escambo é o contrato pelo qual as partes transferem e recebem um bem, uma da outra, bens, esses, que se substituem reciprocamente no patrimônio dos permutantes; “concessão de uso” é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular,

Segundo o relatório apresentado pelo coletivo Vigência (2018) sobre a análise das propostas contidas no Plano Municipal de Desestatização, os mecanismos de viabilização da desestatização se baseiam fundamentalmente na forma de concessão patrocinada ou concessão administrativa, com algumas especificidades em certos casos.

Com frequência, contratos de PPP são utilizados para realização de obras combinadas com a exploração de serviços pela empresa privada. [...] Em razão do aporte direto de recursos pecuniários pelo poder público como um complemento à remuneração da concessionária, esta modalidade é conhecida como “concessão patrocinada”. A PPP também pode ser realizada em casos em que a cobrança de tarifa diretamente dos usuários é vedada e, portanto, inviável para remunerar o parceiro privado. Nestes casos, o parceiro privado pode ser remunerado de duas formas. Uma alternativa é a remuneração integral e direta pelo parceiro público. Um exemplo, neste sentido, é a utilização de PPP para a prestação de serviços de gestão de presídios, como no presídio de Ribeirão das Neves, em Minas Gerais. A justificativa para realização de PPP, em tal caso, é que a gestão privada do equipamento público seria mais barata e eficiente do que a gestão pela administração pública. Outra alternativa é que o parceiro privado se remunere explorando comercialmente serviços conexos ao equipamento gerido. Um exemplo deste caso é a possibilidade de concessão de parques na cidade de São Paulo por meio de PPPs: como não podem ser cobradas tarifas dos usuários para utilizarem os parques, a remuneração da empresa concessionária viria, por exemplo, de contratos com outras empresas que prestariam serviços de alimentação ou da locação de equipamentos localizados nos parques para realização de eventos privados, como shows. É possível, ainda, combinar as duas formas de remuneração: parte como subsídio do parceiro público e outra parte ser retirada da exploração comercial do equipamento. Argumenta-se, com frequência, que a definição de qual modelo de remuneração deve ser adotado depende, além de condições legais, de fatores econômicos de cada projeto de PPP (VIGÊNCIA, 2018, p. 25-26).

É oportuno agregar à análise do coletivo Vigência uma reflexão desde o ponto de vista do planejamento urbano para observar algumas propostas que tratam não apenas do processo de concessão de um equipamento, obra ou serviço, mas que por meio da legislação urbanística passam a incorporar o espaço urbano como objeto a ser

para que o explore segundo sua destinação específica, podendo ser remunerada ou gratuita; A “concessão de direito real de uso” é o contrato pelo qual o poder público transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

concedido. E esses são os casos em que é prevista a elaboração de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU).

Inclusive porque muitas das propostas de grande equipamento urbano de bem público a ser concedido à iniciativa privada foram mapeadas como Zonas de Ocupação Especial (ZOE), analisadas na cena anterior. No entanto, os PIUs em desenvolvimento – que na atualidade já somam quarenta e um PIUs em processo de elaboração para amparar as propostas de concessão na agenda de desestatização – vão além e não se restringem às áreas de ZOE, como se verá adiante.

Ainda que em todos os casos pareça evidente que o desiderato do projeto urbano seja a concessão ou a privatização (desestatização em *latu sensu*) do bem público, a formulação dessa proposta na forma de um projeto urbano de interesse público (com o rito de sua formulação, avaliação e aprovação previsto no procedimento do PIU) aparece como sendo um movimento retórico recorrente. Assim, o “projeto urbano de interesse público” passa a adquirir aqui um papel operativo fundamental como dispositivo de viabilização da concessão do espaço urbano.

É preciso, então, partir da observação do panorama de PIUs em desenvolvimento para realizar uma análise sistematizada sobre o que essas propostas apresentam como elementos recorrentes, com o objetivo de alcançar uma reflexão sobre o papel dos PIUs nessas intervenções urbanas. Para tanto, vamos nos apoiar no panorama dos PIUs que estão em processo de elaboração – de distintas formas como se verá – e que vem sendo divulgado na plataforma digital da gestão municipal, que tem por finalidade o monitoramento dos PIUs¹⁵³.

Pretende-se cotejar o quadro normativo da política urbana de São Paulo apresentado e discutido nas cenas anteriores com a investigação empírica dos PIUs em desenvolvimento, segundo alguns níveis de análise do âmbito do planejamento urbano: o programa; o processo; a implantação; os instrumentos; o território. São sobretudo pontos de partida para observar os movimentos de peças da legislação urbanística num

¹⁵³ A plataforma digital de monitoramento dos PIUs está disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

campo de indução legal com relação aos seus efeitos nos vetores da produção do espaço. A análise que se segue é baseada no mapeamento que apresentamos na figura abaixo. Trata-se de uma síntese da interpretação do referido panorama dos PIUs em desenvolvimento, que aqui são classificados conforme estão fundamentados em terras públicas ou privadas, ou então em públicas e privadas. Nesta síntese, relacionamos 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.

Figura 43 - Panorama dos PIUs em desenvolvimento pela gestão municipal, 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 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014)

Fonte: Elaboração própria, maio 2019

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponíveis em Prefeitura de São Paulo, 2018b¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Com base nas informações disponibilizadas na plataforma digital da gestão pública, que tem por finalidade o monitoramento dos PIUs. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 05.maio 2019.

O programa

O PIU, se avaliado pelo conteúdo programático que propõe em razão dos problemas socioterritoriais presentes, é um projeto indefinido. O problema que se evidencia é que os quarenta e um PIUs que estão em desenvolvimento não esclarecem o programa de interesse público no território a que se destinam, ou os objetivos e os meios das intervenções propostas, mesmo sendo exatamente essa a finalidade do procedimento do PIU, conforme Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b), analisado na cena 2.

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 gestão municipal 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).

Assim, a principal justificativa do interesse público do projeto urbano neste território seria a sua permuta por um elemento em outro território, o Parque Augusta, que teria o interesse público necessário para dar origem ao PIU na Marginal Pinheiros. Para tanto, o PIU Nações Unidas, elaborado pela SP-Urbanismo, teria por objetivo promover os estudos necessários para que pudesse 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 destinado aos empreendedores privados da implantação e manutenção do parque (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018a).

Não obstante, esta negociação em benefício dos empreendedores privados – as construtoras Cyrela e Setin – trata de argumento anterior ao encaminhamento dado à disputa judicial referente ao Parque Augusta que já teve acordo firmado junto ao Ministério Público em agosto de 2018, com a conclusão em favor de as construtoras

doarem o terreno, implantarem e manterem o Parque Augusta em troca do direito de construir em outras áreas da cidade, não necessariamente no PIU Nações Unidas (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. De modo que em abril de 2019 a gestão municipal assinou a escritura de recebimento da transferência do terreno do Parque Augusta pelas construtoras (GIANCOLA; MACHADO, 2019). Assim, o argumento que sustentava o interesse público do PIU Nações Unidas não teria mais fundamento, ainda que este PIU siga sendo desenvolvido como projeto público pela SP-Urbanismo com base nas referidas motivações apresentadas.

O processo

Segundo o panorama dos PIUs apresentado acima, e considerando o Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b) que regulamenta os PIUs e o rito de sua aprovação analisado na cena 2, é preciso observar mais detidamente os casos dos PIUs iniciados por MIP, uma vez que nesses casos o programa de interesse público do projeto urbano é apresentado pelos interessados agentes privados em desenvolver o empreendimento. Vale destacar que a Lei nº 16.402/2016 de Zoneamento define de maneira muito vaga os critérios que caracterizariam um empreendimento de interesse público para ser referência às intervenções e ao seu licenciamento junto ao poder público. O Zoneamento chega a categorizar o uso do solo a fim de classificar a permissividade de usos a partir de sua localização no território, embora a descrição de serviços e equipamentos públicos se baseie em como são declarados de interesse público (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, capítulo I). É ainda mais vago o parâmetro expresso na Lei nº 3.365 de Desapropriação por Utilidade Pública, que data de 1941, com relação ao que seja considerado utilidade pública, por exemplo:

[...] a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais (BRASIL, 1941, art. 5).

Ainda que esta Lei nº 3.365/1941 de Desapropriação por Utilidade Pública tenha sido revista inúmeras vezes, não foram atualizadas as referências que definem o interesse público que fundamenta as ações para proceder à desapropriação. Como vimos na cena 2, o procedimento do PIU poderia servir como meio para dar corpo à caracterização e o detalhamento da proposta de intervenção urbana (programa, gestão, financiamento) e para realizar a associação da aquisição à destinação de terras vinculado a um projeto urbano definido, visando submetê-lo a uma avaliação pública sobre o interesse público da proposta. E, como vimos, uma vez aprovada a proposta, o procedimento do PIU já desencadearia as desapropriações (DUP) por meio da SP-Urbanismo, uma vez que se consideraria provado o interesse público da proposta.

Considerando esse fluxo no encadeamento de ações do procedimento do PIU, é possível reconhecer que os casos mais críticos, cujas propostas deveriam ser melhor detalhadas ao longo da publicização do projeto, são aqueles Projetos de Intervenção Urbana (PIU) iniciados por Manifestações de Interesse Privado (MIP), nos quais o interesse público da proposta é suposto na elaboração feita diretamente pelos agentes privados interessados no desenho de estruturação do projeto urbano.

No entanto, os processos levados a cabo por meio de MIP, especialmente aqueles que tratam de áreas públicas ou áreas mistas (com possibilidade de desapropriação de terras públicas), estão sendo desenvolvidos em processos paralelos, com um rito diferente do posto para os demais PIUs. Esses são os casos, por exemplo, dos vinte e quatro 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 governo expressa no Plano Municipal de Desestatização e consolidados na Lei de Concessões nº 16.703 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), como se pode observar no panorama de PIUs¹⁵⁵ (figura 43), esses três casos são exatamente os PIUs que ainda não passaram por qualquer fase de consulta pública e que não constam como sendo acompanhados pela plataforma de monitoramento da gestão pública (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b).

¹⁵⁵ Com base nas informações disponibilizadas na plataforma digital da gestão pública, que tem por finalidade o monitoramento dos PIUs. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

Portanto, nenhum desses casos – que são justamente os que preveem MIP de projetos urbanos em terras públicas ou mistas – possuem a tramitação detalhada pela prefeitura. Estes três casos de PIUs estão sendo conduzidos pela Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias sem considerar o procedimento do PIU, seja com relação às consultas públicas, seja cotejando a correspondência dessas propostas com os objetivos urbanísticos previstos no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), que seria a base diretiva da política urbana para se avaliar o interesse público do projeto urbano.

Por exemplo, a proposta de concessão do Campo de Marte, aeroporto na zona norte da cidade localizado em área de ZOE, tem início com a doação do projeto urbano pela empresa de projetos Benedito Abbud Paisagismo. A partir dessa iniciativa, a gestão municipal estabeleceu um edital de Chamamento Público (SEI nº 6071.2018/0000050-6) 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, 2018d), por meio de um Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse (PPMI).

Com base nas diretrizes do modelo jurídico e de gestão, forma de exploração das atividades, projeto, programa e plano de massas previamente definidas no edital, os conteúdos para este PIU foram desenvolvidos por dois consórcios¹⁵⁶. Os resultados foram avaliados em nota técnica pela gestão municipal (SPP, 2018), com resultado que sinaliza seu interesse em prosseguir no desenvolvimento da PMI. Contudo, nem o projeto inicial, nem aqueles apresentados pelos proponentes, quanto menos ainda os conteúdos do edital elaborados pela prefeitura, foram matérias de consulta pública referente ao programa, à “modelagem” econômico-financeira ou à forma de gestão propostas ao PIU Campo de Marte, como previsto no procedimento do PIU.

No caso do Ceagesp, entreposto atacadista de alimentos que abastece a região metropolitana de São Paulo, a gestão municipal 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

¹⁵⁶ Trata-se dos seguintes consórcios: 1. A. Dell’Agnese Eireli, Semma Empresa de Shopping Centers LTDA e Eduardo Augusto Gomes; 2. Gil Carvalho Arquitetos, JR Era e Nacional Realty Empreendimentos Imobiliários.

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 Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (FAPESP), mediante o estabelecimento de um “espaço de negociação público-privado [em que] 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 CITI. Embora não haja qualquer informação pública sobre o programa desse PIU em desenvolvimento, o governo estadual já declarou a proposta de encerramento das atividades do CEAGESP e a migração da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo para outra região da cidade (CAVALCANI, 2019).

Os PIUs previstos no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a concessão dos vinte e quatro Terminais Municipais de Ônibus da cidade são um caso ainda mais discrepante que será observado em específico na próxima cena. A gestão pública apresentou um edital de Chamamento Público nº 05/2017 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 vinte e quatro PIUs passíveis de concessão (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 para o modelo de concessão dos Terminais Municipais de Ônibus (Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel) foram elaborados pelo poder público, e tiveram suas duas etapas de consulta pública realizadas (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b). Já no caso da MIP dos PIUs dos vinte e quatro terminais, nem as premissas referentes à 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 e divulgação. Não obstante, esses

PIUs já estão em fase de elaboração das suas “modelagens” econômico-financeira, jurídica e de gestão pelos seus proponentes¹⁵⁷.

A implantação

O PIU do Novo Entreposto de São Paulo (NESP) previsto para se localizar em Perus, bem como o PIU do estádio do Pacaembu na zona oeste de São Paulo, ambos localizados em ZOE, estão em fase de implantação (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b). No entanto, apesar de serem os PIUs mais adiantados no processo de desenvolvimento e, portanto, os que mais deveriam ter informações a seu respeito, a gestão municipal não considera serem projetos que requeiram um monitoramento e publicização do processo de realização da intervenção por terem se tornado projetos de iniciativa privada¹⁵⁸. Ambos os casos demonstram que os PIUs desenvolvidos pela iniciativa privada são considerados de interesse público para fins de viabilizar o processo de concessão. Isto é, a proposta do PIU é justificada enquanto interesse público apenas na fase de estruturação das contrapartidas da parceria público-privada, já não sendo de interesse em sua fase de implementação. O caso do NESP é exemplo dessa interpretação. O projeto é oriundo de uma MIP proposta pelo interessado que é o proprietário privado da terra

¹⁵⁷ Segundo o Diário Oficial da Cidade de São Paulo, em 01 de março de 2018, a Comissão Especial de Avaliação, com relação ao Chamamento Público nº 05/2017, informou a recepção das propostas dos seguintes agentes, sem ainda proceder a publicação dos resultados da análise das propostas: 1. Consórcio Opus & Benvenuto, formado pelas empresas (i) Opus Oficina de Projetos Urbanos; e (ii) Benvenuto Engenharia S/S Ltda ME; 2. Consórcio Transformação Urbana, formado pelas empresas (i) Azevedo Sette Advogados Associados; (ii) Patricia Akinaga Arquitetura e Desenho Urbano S/S Ltda; (iii) Lisboa, Kondo, Shinobe e Arquitetos S/S Ltda; (iv) BF Capital Assessoria em Operações Financeiras Ltda; e (v) BMPI Infra S.A.; 3. Consórcio Viabiliza SP, formado pelas empresas (i) Tetraarq Arquitetura e Projetos Ltda; (ii) Sidonio Porto Arquitetos Associados Ltda; (iii) Sener Setepla Tecnometal Engenharia e Sistemas S.A.; (iv) Almeida e Fleury Consultoria de Economia Ltda; (v) A&EM Assessoria e Engenharia do Movimento Ltda; e (vi) Biazzo Simon Advogados - EPP; e 4. Socicam Administração, Projetos e Representações Ltda

¹⁵⁸ O PIU do Pacaembu foi originalmente uma proposição de iniciativa pública, que desenvolveu licitação para a sua concessão, conforme programado no Plano Municipal de Desestatização, cujo consórcio vencedor é o Patrimônio SP formado pela Progen, Engenharia S. A. e Savona Fundo de Investimentos e Participações, que já possuem a concessão do Pacaembu por um prazo de 35 anos.

do projeto urbano em causa¹⁵⁹. Por um lado, a proposta é apresentada pela gestão municipal como projeto de interesse público para justificar a ação de concessão de parâmetro de uso do solo por parte do poder público concedente, e para tanto o governo reconheceu tratar-se de MIP¹⁶⁰ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b) compreendendo, de início, tratar-se de uma parceria público-privada cujo objeto de concessão seria a excepcionalidade conferida aos parâmetros de uso e ocupação do solo solicitadas pelo proprietário privado, com argumento do interesse público do projeto.

Assim, a MIP para a concessão de excepcionalidade de parâmetro de uso e ocupação do solo estaria amparada na Lei nº 16.703 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), que estabelece que as Concessões do Plano Municipal de Desestatização poderiam ser realizadas por: “concessão de direito real de uso resolúvel e direito de superfície”, de maneira que o projeto se enquadraria como PIU apresentado mediante MIP (art. 8 do Decreto 56.901/2016 que regulamenta o PIU).

Por outro lado, a gestão municipal considera tratar-se de projeto privado em área privada, cuja atribuição pública se encerra no ato de concessão, e prescinde das ações de acompanhamento da implantação do projeto (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018b).

Os instrumentos

O caso do complexo do Anhembi é exemplar com relação às contrariedades presentes entre a proposta do PIU e os instrumentos do PDE e Zoneamento (Leis 16.050, CIDADE DE SÃO PAULO, 2014 e 16.401, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a) de São Paulo. O complexo do Anhembi, que inclui os setores Sambódromo e Centro de Convenções e Exposições, ambos localizados em ZOE, foi previsto no Plano Municipal de Desestatização para ser privatizado.

¹⁵⁹ Trata-se do grupo Bandeirante Empreendimentos Imobiliários LTDA e Banguera Empreendimentos Imobiliários LTDA (BANDEIRANTE E BANGUERA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, 2016).

¹⁶⁰ Com base nas informações disponibilizadas na plataforma digital da gestão pública, que tem por finalidade o monitoramento dos PIUs. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 05 maio 2019.

O processo do PIU Anhembi seguiu um rito divergente do estabelecido pelo Decreto nº 56.901/2016 que regulamenta o PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b). Tanto a elaboração do PIU quanto seu processo de debate público sobre a proposta relativa ao seu interesse público ocorreram depois da aprovação das leis que alteram os parâmetros urbanísticos da área (Lei nº 16.766, CIDADE DE SÃO PAULO, 2017c e Lei nº 16.886, CIDADE DE SÃO PAULO, 2018b). Isso sinaliza a preferência do interesse da gestão municipal por iniciar o processo de concessão do equipamento urbano do complexo do Anhembi, em detrimento à definição dos atributos do projeto urbano de interesse público.

Assim, a minuta do decreto¹⁶¹ do PIU Anhembi já consolidou novos índices e parâmetros previstos para a sua Zona de Ocupação Especial (ZOE) na região (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018c). No entanto, o projeto de lei não indica um instrumento urbanístico para viabilizar a proposta de excepcionalidade da Lei nº 16.402/2016 de Zoneamento (como OUC ou AIU) nem qual o CAmáx proposto, apenas argumenta a necessidade de majoração do CAmáx via “estoque”. A minuta do decreto apresenta a proposta de haver “estoque” de CA (coeficiente de aproveitamento) para um perímetro urbano, conforme artigo 4º da lei 16.886/18 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018b) e artigo 4º da minuta do PIU Anhembi (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018e). No entanto, o PDE define que o CA estabelecido para as zonas de uso são aplicados exclusivamente na escala do lote, não em perímetro urbano, e não há sequer previsão legal no PDE para o conceito de “estoque”, como havia no PDE anterior (CIDADE DE SÃO PAULO, 2002). Sendo assim, não haveria previsão legal para o conceito de transmissão de coeficiente de aproveitamento de um lote para outro, considerando que o solo criado é considerado um bem público (BRASIL, 2001). Segundo o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e o Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016), por se enquadrar em Zona de Ocupação Especial (ZOE) definida por decreto, que é o caso do Anhembi, o PIU deveria preservar o CA definido para a sua Macroárea; donde a majoração do CAmáx somente seria possível mediante instrumento de reestruturação e ordenamento urbano que alterasse os

¹⁶¹ Com base nas informações disponibilizadas na plataforma digital da gestão pública referente ao PIU Anhembi. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PIU-Anhembi-Minuta-do-Decreto.pdf>>. Acesso em: 05 maio 2019.

parâmetros do zoneamento local mediante Lei, como o instrumento de OUC ou AIU, como vimos na cena 2 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 116).

Não há, no entanto, previsão de nenhum desses instrumentos que requeriam projeto de lei para a sua aprovação. Ainda assim a minuta do decreto do PIU Anhembi propõe a criação de uma conta segregada do FUNDURB destinada ao perímetro do PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018b, art. 5), que é prevista pelo PDE apenas mediante AIU, tal como vimos ser o caso proposto pela SP-Urbanismo para o PIU Arco Tietê na cena 3 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 116). Apesar de a proposta da conta segregada ser destinada, no caso do PIU Anhembi, a todo o perímetro do PIU (perímetro de abrangência e perímetro expandido), o poder público somente definiu o Programa de Intervenções de interesse público para o perímetro expandido (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2018e, art. 14), enquanto que no perímetro de abrangência, que corresponde a ZOE onde se localiza o Complexo Anhembi, a definição do programa de interesse público ficará a cargo, posteriormente, do ente privado.

Dessa forma, se o interesse público a que o projeto se refere correspondesse apenas ao Programa de Intervenções no perímetro expandido, e não na área (perímetro de abrangência) do próprio complexo do Anhembi, a rigor, a intervenção planejada prescindiria de um PIU; a menos que este PIU esteja servindo como mecanismo operativo para viabilizar a alienação do equipamento do complexo do Anhembi enquanto dispositivo de flexibilização do zoneamento do entorno (perímetro expandido), com o objetivo de a iniciativa privada incorporar a concessão de bens públicos do entorno do grande equipamento urbano.

No caso do Anhembi, há uma inconformidade do PIU em relação à legislação urbanística do Plano Diretor (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) e ao Zoneamento (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016)¹⁶². De toda forma, a questão que nos interessa observar aqui não se refere a uma ação de irregularidade casuística em função do cumprimento da lei, e sim sobre os propósitos que estão mobilizados de modo recorrente no campo de indução legal em que o PIU se torna a peça central e que sinalizam vetores da produção do espaço urbano.

¹⁶² Por esse motivo o processo do PIU Anhembi está sob investigação no Ministério Público de São Paulo (MPSP) para apurar irregularidades no seu desenvolvimento. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado>. Acesso em: 05 maio 2019.

Por isso o exemplo do PIU dos Terminais Municipais de Ônibus é sobremaneira relevante.

O território

Os PIUs dos vinte e sete Terminais Municipais de Ônibus são paradigma relevante para a análise empírica de sua exemplaridade, porque nos ajudam a iluminar o que está em causa nos demais PIUs. Neste caso, fica melhor evidenciado um caráter específico do projeto de intervenção urbana, 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 serviram para que fossem elaborados estudos prévios de intervenções urbanas que alteram parâmetros urbanísticos por meio do emprego de instrumentos (OUCs, AIUs), resta identificar as motivações de se propor PIUs nos EIXOS, os quais são propostos por decreto do executivo, sem a previsão de uma lei para promover excepcionalidade ao zoneamento¹⁶³.

Analisando o conjunto dos vinte e sete PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus é possível reconhecer um dos efeitos práticos da implementação dos PIUs: a efetiva da concessão do espaço urbano, prescindindo do recurso ao instrumento da Concessão Urbanística. No caso das concessões para a iniciativa privada dos vinte e sete Terminais Municipais de Ônibus, sejam os processos elaborados pelo poder público – como no caso dos três projetos-piloto de concessão sob responsabilidade da SP-Urbanismo –, sejam as concessões oriundas de MIP, coordenadas pela Secretaria de Desestatização e Parcerias – como nos demais vinte e quatro terminais –, a proposta para cada terminal requer a elaboração de um PIU que inclui, como objeto de concessão, não apenas a requalificação e a operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato (raio de 600m dos terminais). Assim, agrega-se à “modelagem” econômica, além do equipamento do terminal, também o espaço urbano do entorno, as áreas públicas ou aquelas que venham a ser desapropriadas na região, que passam a ser objeto de exploração comercial pelo

¹⁶³ Este é o caso recorrente dos PIUs localizados nos EIXOS, e também corresponde aos PIUs que observamos localizarem-se em ZOEs. A diferença entre estes é que os PIUs em ZOEs, mesmo sem a previsão de instrumento urbanístico, podem alterar parâmetros do zoneamento, exceto o coeficiente de aproveitamento definido (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016).

concessionário. Em virtude da relevância desse caso para compreender o efeito da implementação do PIU em termos gerais, a próxima cena irá observar precisamente os movimentos realizados na elaboração da Manifestação de Interesse Privado para a concessão dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus em São Paulo, para alcançar uma reflexão desse caso como paradigma do papel do PIU como peça no processo de planejamento urbano.

De todo modo, uma consideração introdutória ao contexto do desenvolvimento dessa proposta no território dos EIXOS se faz necessária. Como visto na cena 2, a política dos EIXOS estabeleceu instrumentos autoaplicados que vigorariam a partir da aprovação do PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), independentemente da ação da gestão municipal. Uma das medidas foi a majoração do CAm_{ax} para quatro (considerando o CAb_{as} 2 no EIXO), com o objetivo de incentivar o mercado imobiliário nessa região, com o argumento de orientar a produção da cidade para as proximidades das áreas já dotadas de infraestrutura (SMDU, 2016i). No entanto, a primeira consequência deflagrada por essa política foi o aumento imediato do valor da terra nas regiões dos EIXOS. Essa medida provocou um ganho excepcional aos proprietários de terra e às incorporadoras proprietárias nas regiões dos EIXOS e criou uma competição com as construtoras do mercado imobiliário e de Grandes Obras Públicas que atuavam na estruturação das OUCs. Isso porque os incentivos previstos nos EIXOS seriam muito mais diretos e simplificados para a intervenção urbana do que são nas OUCs: não prevê o “estoque”, nem conselho gestor da operação, ou qualquer instrumento necessário à intervenção urbana. Essa interpretação se apoia na percepção sobre as ações mobilizadas tanto pelos agentes atuantes no mercado de “modelagens” da intervenção urbana, como na perspectiva de quem está à frente da política urbana na gestão municipal.

Segundo o sócio da empresa Haver, especialista em “modelagem” de CEPAC¹⁶⁴, ao se calcular o valor da OODC em área de EIXO em comparação ao valor de CEPAC em OUC – considerando a mesma localização, por exemplo, no EIXO vizinho ao setor Chucrí Zaidan, ao lado da OUCAE –, tem-se um resultado quatro vezes mais barato, correspondendo exatamente à majoração do CAm_{ax} que passou a ser quatro, após a aprovação do PDE.

¹⁶⁴ Eduardo Carvalho, especialista em “modelagem” de CEPAC, sócio de Marcos Dória na empresa Haver, empresa criada em função da experiência de Marcos Dória que foi diretor da OAS e representante da APEOP na época estruturação da OUCAE.

Em algumas contas que fiz, a outorga no eixo era R\$ 200,00 por m² contra R\$2.000,00 por CEPAC. [...] Me diz nessa conta o que aconteceria com o preço da terra? No dia seguinte [da aprovação do PDE] ficou quatro vezes mais cara. Então, o terreno que valia mil reais o metro quadrado passa a valer quatro mil; isso aí inviabilizou qualquer construção popular nos eixos, ficou cara demais. Então, por exemplo, o que é que poderia ter feito? Poderia ter definido nos eixos o mesmo estoque de operação urbana, podia dobrar o tamanho do eixo e teria um estoque de 50%, não é isso? Todo o dono de terreno pode aderir e com isso o preço do terreno não pode subir ao infinito, porque se você não aderir seu terreno passa a valer só para casa. [...] ter estoque é para não deixar que suba o valor da terra; na Água Espraiada somente 30% pode aderir, 70% não pode. E estou consciente disso, de não deixar o dono do terreno ficar com a mais valia. [...] a operação urbana hoje está completamente prejudicada, mas eu não estou nem falando com foco no CEPAC não. [...] ficou tão caro que só consegue construir no eixo se o preço for caro, porque não tem limite, não tem estoque. O dono da terra ficou com toda a valorização, Haddad deu de presente ao dono da terra toda a valorização; a fachada ativa que ele criou foi ótima, para cidade é uma maravilha, mas eu conheço dono de terreno que o Haddad deu 1,3 de coeficiente de graça¹⁶⁵.

A leitura do atual presidente da SP-Urbanismo¹⁶⁶ confirma esse movimento do mercado imobiliário:

Então, as operações urbanas [...] no mercado brasileiro mudou e vai mudar mais. Já tem novos sinais para outros mercados, eu acho que não é SECOVI, é uma parte do mercado, o mercado não é mais Odebrecht, começa a aparecer outros *players* querendo fazer o mercado imobiliário. Então, isso significa que trabalham com outras taxas, [em relação a] a taxa que a Odebrecht infraestrutura trabalhava e a taxa que ela buscava de retorno, são taxas diferentes. [...] e o mercado não é só a taxa, ele é uma dinâmica, e aí tem uma amarração com o Estado. [...] tem cidade no Brasil que não cobra outorga; então, eu acho que o mercado brasileiro está mudando, já mudou e vai mudar mais [...] e a gente aqui procura desenhar para esse mercado. [...] Aí é interessante observar o sucesso do Plano Diretor: os corredores [os EIXOS] estão começando a aparecer, o que está acontecendo na Rebouças é corredor, e vai acontecer nos outros também. E isso a gente não sabe medir ainda: corredor *versus* operação urbana. A velocidade das operações urbanas, pode esperar, não vai ser a mesma que foi na década de oitenta, porque o corredor é um concorrente da operação; na operação urbana você tem um quarto no corredor... eu não sei se isso foi projetado, tudo bem que teve as crises, mas a gente tem que abstrair-las; [...] eu acho que é esta a

¹⁶⁵ Entrevista concedida por Eduardo Carvalho à Carolina Heldt D'Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

¹⁶⁶ José Armênio de Brito Cruz, presidente de SP- Urbanismo desde 2017. Anteriormente foi sócio fundador do Escritório Piratininga Arquitetos Associados (1984-2016), e presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo (IABsp) e vice-presidente extraordinário do Instituto de Arquitetos do Brasil – Direção Nacional (2012 -2016).

perspectiva do Plano Diretor. Então, 2030, você pega a situação que ele [o Plano Diretor] vai começar a desenhar a cidade, a Rebouças já está surgindo como uma perspectiva, outros corredores vão aparecer também. Então, a cidade tem que começar a pensar outros paradigmas, ou não, não sei; a gente tem que começar a pensar outros vetores¹⁶⁷.

Na visão do secretário municipal de desenvolvimento urbano¹⁶⁸, em função das negociações com representantes do mercado imobiliário para a revisão da Lei nº 16.402 de Zoneamento, os EIXOS (os “corredores”) são a saída para abrir território para o mercado:

Hoje eu tinha sido convidado, desde o dia que eu assumi aqui, para fazer aqueles almoços com o Secovi, com o pessoal de incorporação; eles estavam meio tentando discutir o que se pode fazer. Aí, hoje eu fui e foi muito claro. Eles ficam insistindo nessa mudança de zoneamento [...]. E eu estou falando para eles que o caminho que a gente tem para ir abrindo espaço para o mercado (porque o interesse deles é o mercado, é bem específico), o caminho é esse tipo de instrumento, a gente tem que pegar esses PIUs que se deslocam para os Corredores, fazer os PIUs mais rápido possível que abre grandes territórios, também melhora a condição para investimento em grandes territórios, em alguns casos inclusive põe o Zoneamento onde não tinha sido definido, no caso das ZOEs. [...] [isso] porque o mercado está muito parado; dos últimos mil projetos aprovados aqui [na prefeitura], cento e vinte são do Plano Diretor novo, o resto é [direito de] protocolo. Então, assim, primeiro o mercado protocolou tudo que pode antes da entrada do Plano Diretor e Zoneamento, isso é óbvio; a segunda observação é que o mercado foi muito ruim, então aquele monte de processos em 2014, 2015, 2016 que veio tramitando, foram aprovados [apenas] ao longo dos últimos anos. [...] É difícil você propor uma mudança se a gente não passou por um momento de mercado aquecido com Plano Diretor novo para saber o impacto. E se você [for] ver só estatisticamente, eles têm razão, concordei com eles. O mercado foi para duas caixinhas: em Minha Casa Minha Vida, em que o mercado virou um lixo, mas todas as grandes incorporadoras foram para Minha Casa Minha Vida, todas as grandes incorporadoras, grandes empresas que nós conhecemos começaram diretamente ou de forma associada a ir para Minha Casa Minha Vida por causa das isenções de outorga, financiamento, etc.; e o outro núcleo que teve projetos novos, foi Corredor (EIXOS). [...] olhando de fora e vendo casos que eu vivi aqui, esse negócio do Corredor tende a acontecer, todo mundo tá lançando.

Assim, o território dos EIXOS passou a representar ganhos muito mais facilitados e rápidos para o mercado imobiliário em relação às OUCs. E não apenas ao mercado

¹⁶⁷ Entrevista concedida por José Armênio de Brito Cruz à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

¹⁶⁸ Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

imobiliário, pois como vimos nos mais variados PIUs há um conjunto de novos agentes atuando nas concessões promovidas pela política de desestatização, em muitos casos considerando a concessão não apenas de uma obra ou equipamento, mas incorporando, via PIU, o espaço urbano do entorno do empreendimento (ao incorporar um setor urbano, e não apenas de empreendimento lote a lote, mediante desapropriação urbanística para promover a concessão do espaço).

No caso dos PIUs nesse território dos EIXOS, implementados via simples decreto, alimentados por uma política de concessões que se baseia não na implementação da Concessão Urbanística (que requer autorização legislativa, conselho gestor e projeto de lei), mas simplesmente baseado na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, BRASIL 1995) e Lei de Desapropriação por Utilidade Pública (Lei nº 3.365, BRASIL, 1941), vão incentivar uma política e um mercado de concessão do espaço urbano.

Passemos a analisar essa questão em maior detalhe a partir das próximas cenas, pois, diante do panorama dos PIUs aqui observados, e dada a recorrência da generalização dos PIUs com tais características em desenvolvimento pela gestão pública, vemos que a finalidade do emprego do procedimento do PIU se dá não em razão dos conteúdos programáticos da intervenção urbana em causa, mas sobretudo em função da viabilização da concessão do espaço.

CENA 6

O EXEMPLO

Um Procedimento de Manifestação de Interesse dos Terminais de Ônibus fornece a demonstração da concessão do espaço

Primeiro movimento

Logo no início da nova gestão municipal em 2017, a SP-Urbanismo dá início à elaboração de três PIUs relativos aos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel, com o objetivo de proceder a uma experiência piloto de sua concessão para a iniciativa privada¹⁶⁹ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b). A proposta para cada terminal incluía, como objeto de concessão, não apenas a requalificação e operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato com vistas a prover a exploração comercial, direta ou indireta, da sua área de abrangência¹⁷⁰ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

Assim, uma proposta de Projeto de Intervenção Urbana que incluía o entorno de aproximadamente 600m de cada um desses três terminais, seguindo o procedimento do Decreto nº 56.901/2016 que regulamenta o PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b), foi

¹⁶⁹ O objetivo da proposta, segundo a gestão pública, é que “Os PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel buscam, dentre outros fatores, a melhoria da qualidade dos serviços do sistema municipal de transporte público, qualificando o conforto dos usuários e as condições operacionais nos terminais de ônibus, além do aproveitamento intensivo da infraestrutura e do solo urbano e sua qualificação urbanística, melhorando a acessibilidade e a integração do terminal com seu entorno. Com essa ação, almeja-se fomentar seu papel como polo de desenvolvimento urbano de seu território, promovendo a diversidade de usos, o adensamento construtivo e maior dinamismo econômico” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).

¹⁷⁰ Segundo o texto de apresentação da proposta à Consulta Pública: “Uma inovação, caso referido projeto de lei venha a ser aprovado, será o esclarecimento acerca do âmbito das possibilidades de a futura concessionária de terminal de ônibus remunerar-se mediante a obtenção de receitas decorrentes de exploração comercial, direta ou indireta, de edificações na área de abrangência do perímetro do raio de 600m (seiscentos metros) do entorno do terminal. Esta alteração possibilitaria um maior alcance das diretrizes estabelecidas pelo PDE, ampliando as possibilidades de contrapartidas urbanísticas por parte dos concessionários dos terminais” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

elaborado pela gestão municipal em julho de 2017. A partir dele, procedeu-se à primeira fase de consulta pública para a avaliação do programa de interesse público das propostas de concessão. Para tanto, a gestão municipal apresentou um “Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público” (SP-URBANISMO, 2017) para a proposta de cada terminal, com um conjunto de elementos para subsidiar o diagnóstico da área (mapas, dados e informações geográficas) e o seu programa de interesse público. No entanto, esse programa consiste apenas de uma listagem de diretrizes de ações bastante vagas, selecionadas das propostas indicadas nos “Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016)¹⁷¹, e que não corresponde ao escopo mínimo que um procedimento de PIU requer para o desenvolvimento da consulta pública, nem apresenta qualquer previsão sobre as medidas necessárias à viabilização de tais diretrizes¹⁷² (veja imagem abaixo). Como foi visto na cena 2, segundo o Decreto 56.901 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b, art. 2º) a primeira fase de consulta pública deveria contemplar no mínimo: “[...] programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta”.

¹⁷¹ Os Planos Regionais das Subprefeituras, tendo como escopo a articulação das políticas públicas no território local, empreenderam um conjunto de atividades participativas para mapear as demandas locais, sistematizar as políticas setoriais, e instrumentalizar a decisão tecno-política sobre a destinação prioritária dos recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). Como resultado, materializados no Decreto nº 57.537 (SÃO PAULO, 2016c.), foram definidos os Perímetros de Ação dos Planos Regionais (trezentos e oitenta perímetros estudados com vistas a caracterizar as questões urbanas específicas locais e orientar diretrizes às intervenções intersecretariais); os Planos de Ação prioritários a cada Subprefeitura (com a previsão de quatro anos para a sua implementação, correspondente ao Programa de Metas da gestão municipal), e a estruturação dos Núcleos Regionais de Planejamento (significando um fórum de órgãos públicos municipais para implementar as políticas públicas locais de maneira integrada).

¹⁷² Sobre a futura intervenção e suas diretrizes urbanísticas, não são apresentadas informações relacionadas à viabilidade da transformação urbana e ao modo de gestão democrática da intervenção proposta. Em relação ao impacto ambiental ou de vizinhança esperado, bem como sobre a possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área, não são apresentadas informações sobre a articulação com os demais projetos localizados na região e os respectivos impactos, inclusive com os Planos Regionais das Subprefeituras usados como referência (os Perímetros de Ação, os Planos de Ação e Núcleos Regionais de Planejamento).

Figura 44 - Programa de Interesse Público proposto ao PIU piloto do Terminal Municipal Capelinha

Programa de interesse público

- Perímetro PIU
- Parque proposto
- Equipamentos públicos
- ⊙ Ações propostas
- Ciclovias propostas
- Ciclovias existentes
- Passarela de logradouro público
- Passarela proposta
- Escadaria proposta
- Faixa de pedestres proposta
- Faixa de pedestres existente
- ⊙ Terminal de ônibus
- Lotes
- Quadra viária
- Áreas verdes existentes
- Hidrografia

AÇÕES PROPOSTAS

- 01 Requalificação dos passeios públicos da Estrada de Itapeperica de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 02 Requalificação dos passeios públicos da Rua Antônio Sálvia de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 03 Requalificação dos passeios públicos da Av. Agostinho Rubin de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 04 Requalificação dos passeios públicos da Av. Carlos Caldeira Filho de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 05 Requalificação dos passeios públicos da Rua Rogério de Paula Brito de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 06 Requalificação dos passeios públicos da Rua Túlio Mugnaini de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 07 Requalificação dos passeios públicos da Rua Padre José de Jambiero de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 08 Implantação de uso comercial no lote do Terminal Capelinha, com frente para a Av. Carlos Caldeira Filho, a fim de promover maior fluxo pedonal;
- 09 Implantação de passarela para pedestres e ciclistas que interligue o Terminal Capelinha à Rua Francisco da Cruz Melão, permitindo o acesso pela Av. Carlos Caldeira Filho;
- 10 Implantação de Parque Público em área Municipal de aproximadamente 40.000m², constituída por exemplares remanescentes da Mata Atlântica, em especial por Mata Ombrófila Densa, limítrofe à Rua Francisco da Cruz Melão;
- 11 Implantação de ciclovia na Av. Carlos Caldeira Filho, interligando à Estação de Metro Campo Limpo à Estação Capão Redondo, com acesso à passarela proposta no item 09;
- 12 Melhoria das travessias da Estrada de Itapeperica, com novas faixas de pedestres e sinalização vertical e horizontal.

Elaboração: São Paulo Urbanismo, 2017

Fonte: SP-Urbanismo, 2017.

Além disso, as propostas dos PIUs piloto dos três Terminais Municipais de Ônibus tampouco apresentam a forma de exploração econômica das áreas de abrangência com

relação ao escopo da proposta e ao propósito dessa iniciativa (nem o interesse público da exploração comercial da área; nem a relação entre a exploração comercial e os equipamentos do entorno ou as áreas dedicadas para tal atividade, se são privadas ou públicas etc.).

A experiência piloto dos PIUs para os Terminais Municipais de Ônibus constitui, portanto, uma proposta bastante indefinida com relação às diretrizes urbanísticas e demais contrapartidas que o poder público requer do processo de concessão. Ainda assim, essas propostas passam a incorporar o entorno imediato do espaço urbano no processo de concessão de obras e serviços dos terminais, num movimento que faz parecer normal o espaço urbano ser objeto do processo de concessão, sem maiores esclarecimentos, instrumentos ou informações sobre a medida. Com efeito, a concessão aparece como um fim desse processo, e não um meio para se alcançar um objetivo programático de interesse público. E este, por sua vez, aparece como sendo um discurso muito pouco definido.

Segundo movimento

Entre julho e outubro de 2017, apenas poucos meses após a publicação da proposta dos três PIUs piloto e em um movimento quase concomitante, a gestão municipal apresentou a proposta de Lei Municipal nº 16.703, chamada de Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), que foi aprovada. Como vimos na cena anterior, essa Lei disciplina as concessões e as permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização. Além disso, ela conferiu nova redação à Lei de Concessão de Terminais Municipais de Ônibus nº 16.211 (CIDADE SÃO PAULO, 2015), que dispõe sobre a concessão para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte público de passageiros e do sistema público hidroviário na cidade, especificamente apresentando novas redações para os artigos 2º, 3º, 5º e 6º (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015). A nova Lei atribuiu ao concessionário o poder de implementação do PIU, diretamente ou em parceria com o poder público, bem como delineou o escopo dos PIUs para a área de abrangência de cada terminal a ser concedido, sendo que, a partir de

então, o concessionário poderá explorar comercialmente tanto as áreas do terminal, como seu espaço aéreo, e os imóveis localizados no território de entorno definidos como passíveis de transformação pelo instrumento do PIU¹⁷³ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a, art. 15).

A legislação anterior, Lei nº 16.211/2015 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015), já previa um perímetro de abrangência que deveria ser considerado pelo concessionário enquanto área para a promoção de qualificação urbana denominado de Plano Urbanístico Específico (PUE). Analisamos na cena 2 o PUE em termos gerais, como sendo um instrumento pouco operativo à implementação da intervenção urbana, na medida em que requeria um instrumento urbanístico a ele associado, questão esta que foi revista com a proposta do PIU no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014). O PUE, inicialmente previsto na concessão dos terminais com base na Lei nº 16.211 de 2015, possuía um sentido inverso, isto é, tratava-se do estabelecimento de um contrato de concessão do equipamento do terminal de ônibus que considerava um conjunto de intervenções no entorno do terminal como sendo um ônus ao concessionário, em relação às contrapartidas de interesse público que o concessionário deveria por obrigação realizar em compensação à obtenção do contrato de concessão do terminal de ônibus (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015, art. 6). Nesse sentido, o concessionário se comprometia com a realização de um conjunto de obras de melhoramento urbano do entorno da estação, como iluminação, mobiliário urbano, vias de acesso etc. Na ocasião não havia hipótese de remuneração do concessionário em decorrência de serviços, obras ou ações promovidas na execução dessa atividade, o que caracteriza a diferença de princípio entre ambas as Leis.

Na redação da nova Lei de Concessões, ao contrário, a realização do PIU na área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte constituinte do

¹⁷³ Segundo a Lei de Concessões nº 16.703 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a): “Art. 15. Os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações: [...] Art. 5º A remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária será obtida pelas receitas decorrentes de: II - exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação ou na área de abrangência do perímetro do raio do § 1º do art. 2º desta lei, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas pelo delegatário em função da execução do objeto contratual; [...] IV - outras fontes de receita que não onerem o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário”.

desenvolvimento da concessão como um todo¹⁷⁴ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a, art. 15). Acresce-se como medida de incentivo ao concessionário o fato de ser previsto que, findado o prazo do contrato de concessão, o concessionário deve restituir ao poder concedente apenas as áreas essenciais à operação dos terminais de ônibus, sem haver obrigatoriedade de restituição da realização das benfeitorias realizadas na área de abrangência no âmbito do contrato de concessão¹⁷⁵ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a, art. 15).

Terceiro movimento

Com a aprovação da regulamentação da Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a) os vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo tornaram-se objeto de concessão a ser proposto pela iniciativa privada, juntamente com a área de abrangência do entorno imediato de cada terminal. A iniciativa se deu antes mesmo de concluída a experiência elaborada pelo poder público para os PIUs dos três terminais de ônibus que eram considerados piloto¹⁷⁶ para a análise de viabilidade da proposta.

¹⁷⁴ Tem-se ainda que, no processo de aprovação da referida Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a), o único veto apresentado refere-se ao artigo relacionado à obrigatoriedade de o concessionário investir 5% em habitação de interesse social na área afetada pelos terminais de ônibus, apesar dessa demanda representar, este sim, pleito incontestado de caráter de interesse público dentre os conteúdos previstos a um programa de intervenções urbanas (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017).

¹⁷⁵ Como define o Edital: “Observar que os bens essenciais à operação dos TERMINAIS deverão necessariamente ser reversíveis ao Poder Concedente ao fim do prazo contratual e que os demais bens, essencialmente aqueles que configurarem-se como EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS, podem não ser reversíveis se não interessarem à prestação do serviço público e a sua alienação for conveniente para diminuir os ônus econômicos da Administração Pública, desde que os modelos de negócios e modelos contratuais propostos nos ESTUDOS observem toda a legislação aplicável à eventual alienação de unidades do bem público” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

¹⁷⁶ Na autorização dos estudos do edital de chamamento da MIP dos vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, a Prefeitura de São Paulo (2017e) afirma em nota: “Vale ressaltar que a Prefeitura fará, inicialmente, a concessão para a iniciativa privada de três terminais que não estão inclusos neste PMI - Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel - escolhidos para serem os “projetos-piloto”, modelos de referência para essas concessões”

Figura 45 - Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS de São Paulo, região assim denominada pelo PDE

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2017d.

Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), aberto em agosto de 2017 (SÃO PAULO, 2017d), a gestão municipal apresentou um Edital de Chamamento

Público nº 05/2017 com os perímetros urbanos definidos de cada terminal, requerendo aos interessados privados estudos de “modelagem” operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura que incluem a definição dos elementos do programa de interesse público de cada um dos vinte e quatro PIUs passíveis de concessão¹⁷⁷ (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017f). O Edital não estabeleceu qualquer diretriz ao programa público de intervenções, tal como foram apresentadas nos três casos de projetos-piloto (ainda que apenas enquanto diretrizes, como se viu). Tampouco o Edital (o Termo de Referência, o Caderno de Informações ou demais anexos ao Edital) foi apresentado à consulta pública para avaliação do seu escopo, como fora o procedimento realizado nos três casos piloto; ou mesmo tenha considerado, entre os critérios de avaliação das propostas que seriam apresentadas pelos interessados privados, a definição de como os elementos oriundos de consulta pública seriam incorporados, conforme estipula o regimento do PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art. 3º).

¹⁷⁷ Segundo a divulgação da proposta da PMI para a Concessão dos Terminais: “A presente publicação reúne informações sobre os Terminais de Ônibus indicados para concessão, sobre o seu entorno imediato e sobre a população do distrito onde estão implantados, consideradas suficientes para, numa primeira aproximação, dar a conhecer o contexto urbano e social onde cada terminal de ônibus opera. /para a elaboração dos Projetos de Intervenção Urbana exigidos para o entorno de cada terminal, propõem-se perímetros preliminares, referenciados ao círculo de 600 de raio previsto na Lei 16.211/2015 [...]” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017f). O Edital de Chamamento Público (nº 05/2017) da proposta explica: “É objeto do PMI inaugurado por este CHAMAMENTO PÚBLICO a apresentação de ESTUDOS de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública Municipal na estruturação de contrato ou parceria com a iniciativa privada, que envolvam a administração, manutenção, conservação, EXPLORAÇÃO COMERCIAL e requalificação dos TERMINAIS, seus EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS e seus PERÍMETROS DE ABRANGÊNCIA” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

Figura 46 - Equipamentos Públicos na área de abrangência do Terminal Municipal de Ônibus de Pirituba apresentados como objetos passíveis de reestruturação ou requalificação pelos concessionários

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2017d.

Assim, por consequência, todos os elementos que compõem as propostas dos PIUs dos vinte e quatro Terminais Municipais de Ônibus e de seu entorno de abrangência têm por proposta da prefeitura que sejam elaborados 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 PIUs¹⁷⁸.

Os únicos elementos de base que o poder público afinal apresenta à proposta para o desenvolvimento dos PIUs dos vinte e quatro Terminais Municipais de Ônibus são: a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno, e uma lista dos equipamentos públicos presentes na área de abrangência que podem ser de interesse para as propostas considerarem a sua requalificação no objeto da concessão¹⁷⁹. Além disso, é parte da contrapartida pública à proposta privada oferecer um cardápio de instrumentos ao desenho jurídico-administrativo, que deve servir como base para que o interessado modele a estruturação de cada projeto e se promovam as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus de São Paulo. Ou seja, a participação do poder público na configuração das propostas não ocorre para traçar limites e indicar diretrizes, mas oferecer opções e recursos aos interessados privados.

No movimento de generalização desse processo evidenciado no caso da PMI dos vinte e quatro terminais de ônibus, todos os elementos específicos que poderão vir a ser concedidos para exploração pela iniciativa privada no perímetro de abrangência de cada terminal serão propostos pelos próprios interessados, conforme os resultados dos estudos de “modelagens” que considerarem como “ativos” atrativos para o

¹⁷⁸ O escopo do Termo de Referência do Edital da MIP requer dos proponentes: “[...] proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para cada PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA, com a definição de programa de intervenções, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão, dentre outros Estudos para o TERMINAL, EMPREENDIMENTO ASSOCIADO e PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA separadamente” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

¹⁷⁹ O mapeamento que é apresentado em documento da prefeitura (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d), reproduzido na imagem do mapa de São Paulo com a localização dos vinte e sete PIUs, expressa a escala da intervenção urbana proposta e do volume total de terra urbana envolvida nos perímetros dos empreendimentos; e a imagem acima exemplifica os equipamentos públicos na área de abrangência do terminal para serem considerados na proposta de concessão.

empreendimento. Tomando como base a Lei de Concessões, 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, podendo indicar inclusive terras e equipamentos a serem desapropriados na área do entorno para a consequente incorporação e concessão à iniciativa privada (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017a, art. 15). Pois, como foi apresentado anteriormente, o mecanismo do PIU 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.

Quarto movimento

Para tornar o objeto da concessão mais claro aos proponentes do processo de PMI dos Terminais Municipais de Ônibus, ainda com o Chamamento Público nº 05/2017 em andamento, a gestão municipal apresentou em janeiro de 2018 o Decreto nº 58.066 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018c) que especificou a operação dos PIUs nesse caso¹⁸⁰. Segundo se lê no decreto: “O Projeto de Intervenção Urbana deverá prever as melhorias urbanísticas associadas à concessão do terminal, adotando esse equipamento público como vetor do desenvolvimento urbano do seu perímetro de abrangência” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018c, art. 1).

Este decreto amplia a prerrogativa que os equipamentos públicos de transporte já possuíam de, segundo o Zoneamento (Lei nº 16.402, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a, art. 107, §1º), obterem excepcionalidades aos parâmetros urbanísticos uma vez que fossem considerados INFRA, podendo ser revistos e definidos pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) sem necessidade de aprovação de Lei. Este decreto então expande essa prerrogativa para as atividades de exploração consideradas receitas acessórias para o caso dos Terminais Municipais de Ônibus (CIDADE DE SÃO PAULO,

¹⁸⁰ O Decreto nº 58.066 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018c): “Dispõe sobre os Projetos de Intervenção Urbana previstos no § 1º do artigo 2º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, bem como sobre a análise dos processos de licenciamento que especifica”

2018c, art. 5). Assim, as atividades comerciais, de serviços e habitacionais e todas as que venham a ser incorporadas na proposta do concessionário – sejam nas áreas operacionais ou nas áreas que tenham sido desapropriadas para fins de implantação do PIU, no entorno de 600 m do terminal – passam a ser consideradas INFRA e, com isso, obtêm igual regramento das infraestruturas públicas para a revisão dos parâmetros urbanísticos e de licenciamento. As construções destinadas à exploração de receitas acessórias ao contrato de concessão passam a configurar: “aproveitamento ampliado de sua função estratégica e implantação de usos complementares, tais como os de comércio, serviços ou habitação” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018c, art. 5º, inciso VII).

O resultado do Chamamento Público nº 05/2017 ainda está em processo de análise pela gestão municipal (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018c), mas já é possível reconhecer os aspectos principais da operação que está em causa. Os movimentos observados em conjunto demonstram o processo de construção da possibilidade de tornar o espaço urbano, ele mesmo, objeto de concessão. Isto é, para além do serviço do terminal, e das obras de infraestrutura e de estrutura que são alvo da requalificação do terminal, o espaço urbano, ao ser justificado enquanto projeto de interesse público é apresentado como objeto de domínio público e, supostamente, passível de concessão. E, para tanto, o poder público desempenha o instrumental necessário de aparato jurídico-administrativo ao planejamento urbano para produção do espaço pela via de concessões e parcerias.

Nesse sentido, é necessário analisar com maior profundidade os fundamentos presentes nos discursos jurídicos-administrativos que estariam a construir a plausibilidade da concessão da produção do espaço como verdade.

CENA 7

A NORMALIZAÇÃO

A justificação e o discurso de verdade da concessão do espaço urbano

A análise feita sobre a sequência de seis cenas até aqui apresentadas permite reconhecer um percurso de generalização da concessão do espaço urbano. Embora esse processo não se apresenta de maneira explícita em um regramento próprio, como seria o caso do instrumento de Concessão Urbanística¹⁸¹. Como vimos, nenhuma dessas propostas de Grande Projeto Urbano na atualidade se vale especificamente do instrumento da Concessão Urbanística. Ao mesmo tempo, como pudemos observar nas cenas analisadas, todo o percurso que acompanhamos se dá dentro da lei, por meio de uma série de práticas que, em conjunto, reúnem expedientes das ações dos agentes públicos e privados em torno da organização de parcerias e concessões de projetos urbanos mediante o procedimento do PIU. De modo que vamos analisar aqui o significado do PIU como dispositivo de verificação de instrumentos, discursos, técnicas e processos nas séries de práticas desempenhadas pelos agentes públicos e privados, com efeito para a concessão do espaço urbano tornar-se norma.

O exemplo da PMI dos Terminais Municipais de Ônibus, visto na cena anterior, cena 6, é especificamente relevante como paradigma para observar o PIU como peça central no campo de indução legal sobre a concessão do espaço, porque se trata de um caso de intervenção urbana proposta em território dos EIXOS, onde a legislação urbanística não determina o uso de um instrumento urbanístico de Lei para o ordenamento e a

¹⁸¹ A princípio, o instrumento da Concessão Urbanística é previsto de forma incipiente no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014), que requer autorização legislativa específica deste instrumento. A rigor, a implementação do instrumento da Concessão Urbanística, segundo o PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014, art. 144), requer a aprovação de uma Lei municipal e deve seguir todo o procedimento previsto pelo Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b) que regulamenta o PIU, além de prever a obrigatoriedade de instauração de Conselho Gestor com representantes da sociedade civil para controle social de cada projeto urbano implementado por Concessão Urbanística. Entretanto, as tentativas de implementação desse instrumento como mecanismo de viabilização de intervenção urbana já sofreram forte resistência pública (como comentamos a respeito do processo contra a implementação da concessão urbanística do Projeto Nova Luz), e não há nenhum PIU que apresente explicitamente a Concessão Urbanística como instrumento urbanístico proposto, nos termos do PDE, para a intervenção urbana.

reestruturação urbana (como OUC, AIU ou a Concessão Urbanística). Em grande medida, as intervenções urbanas que analisamos têm previsão de serem implementadas com base na legislação ordinária da política urbana, PDE e Zoneamento (Leis nº 16.050/2014 e nº 16.402/2016, CIDADE DE SÃO PAULO, 2014; 2016a), com contrapartidas entre os setores público e privado no desenho dos projetos urbanos, como pudemos observar desde os ensaios na PMI do Arco Tietê e, como veremos nesta cena 7, fundamentadas simplesmente nas Leis de Concessão e Desapropriação de Utilidade Pública (Leis nº 8.987, CIDADE DE SÃO PAULO, 1995 e nº 3.365, BRASIL, 1941).

As estratégias de desenvolvimento urbano por meio do PIU não se apoiam numa operação a partir da expectativa de valorização do solo urbano baseada em produção futura de um conjunto de Grandes Obras Públicas de infraestruturas, mas sim num procedimento voltado a articular os “ativos” já presentes no território, que passariam a ser redesenhados pelas “modelagens” de Grandes Projetos Urbanos. Dessa feita, como vimos, passam a ser considerados como “ativos” para a estruturação do Grande Projeto Urbano: a gestão dos empreendimentos urbanos conforme os arranjos caso-a-caso nas parcerias entre o público e o privado; a disponibilização de terras públicas, terras privadas desapropriadas e terras em “áreas mais prováveis de transformação”; e as contrapartidas públicas concedidas como excepcionalidade de parâmetros urbanísticos, para além do CAmx (parâmetros excepcionais de gabarito, recuo, localização etc.). Em última instância, estaríamos assistindo a uma sequência de cenas de um processo de racionalidade empresarial que estaria testando os mecanismos e expedientes próprios ao planejamento urbano, e conforme a legislação urbanística, para tornar o urbano, ele mesmo, um “ativo” para a acumulação do capital. E uma operação crucial desse processo seria compreender o urbano como objeto de domínio do poder público para torná-lo passível de ser concedido.

Essa operação não seria em si um processo novo, nem uma decorrência do uso do PIU em particular. Mas se buscamos reconhecer as especificidades contemporâneas da produção do espaço urbano, talvez possamos afirmar que a novidade aqui resida na normalização da racionalidade empresarial orientada à produção do espaço no âmbito do planejamento urbano, de modo a tornar a concessão do espaço como norma e como normal.

O que eminentemente justifica a implementação de instrumentos, técnicas e processos recorrentes nas séries de práticas que observamos nos casos analisados são os discursos sobre a importância da verificação dos seus efeitos, com base 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” nos projetos urbanísticos. 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 padrão normal de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a presença do poder público nesse processo tem papel determinante para a figuração do projeto como de interesse público. Por isso, nas cenas observadas, aparece como verdadeiro o argumento que justificaria o emprego de instrumentos visando a eficácia e a produtividade da produção do espaço, para desempenhar de uma maneira controlada a intervenção urbana modelada. Desse modo, aparece como normal conceber e planejar o espaço por meio de dispositivo que pretende tornar o urbano, e não apenas a terra, um “ativo” no processo de expansão da acumulação do capital.

Vamos analisar essa questão a partir dos discursos jurídicos-administrativos de justificação da concessão do espaço urbano. A começar pela apresentação do procurador¹⁸² do município de São Paulo na Secretaria de Negócios Jurídicos, que atuou no desenho do procedimento do PIU e na redação de sua regulamentação do Decreto nº 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b). Sua apresentação revela o caráter operativo do PIU, especialmente considerando situações em que o projeto é aprovado por simples recurso de decreto, como ocorre em áreas de EIXO, exposto acima.

A gente poderia fazer a implementação por decreto, no caso de Área de Estruturação Local¹⁸³ e de outros, eventualmente instrumentos que não

¹⁸² Fernando Brega é procurador do município de São Paulo na Secretaria de Negócios Jurídicos e foi um dos responsáveis pelo desenho jurídico do instrumento de Concessão Urbanística em São Paulo. É doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (2012), onde também concluiu mestrado (2005) e graduação (1999). Atualmente é Procurador do Município de São Paulo. Atua profissionalmente nas áreas de direito urbanístico e do patrimônio público imobiliário. Dedicar-se aos estudos do direito público, constitucional e administrativo, especialmente aqueles relacionados aos aspectos jurídicos da introdução das novas tecnologias na Administração Pública.

¹⁸³ Área de Estruturação Local (AEL) é o único instrumento de ordenamento e reestruturação urbana previsto no PDE que não requer autorização legislativa, ou seja, prescinde de aprovação de lei para a sua aplicação, na medida em que não altera o coeficiente de aproveitamento urbano na região onde for aplicado.

estejam mencionados no PDE, mas o PDE admite a utilização de qualquer mecanismo nos termos da legislação municipal. Foi dentro desses outros mecanismos remanescentes que a gente acabou encontrando uma previsão que tem na lei, que foi a lei de criação de São Paulo Urbanismo, que prevê que a São Paulo Urbanismo pode executar os projetos urbanos, inclusive mediante desapropriações. Então nesse conjunto que o PIU organiza – a elaboração, a leitura do território e a discussão popular até chegar nos instrumentos –, ficou mencionado também o instrumento que seria a execução do projeto urbano pela São Paulo Urbanismo com desapropriações. E esse especificamente é o que está mais relacionado à ideia de algumas coisas que acabaram constando da MP700, porque, nessa estruturação, a São Paulo Urbanismo precisando fazer alguma transformação com remembramento, com alguma espécie de adensamento, transformação, alguma coisa que não seja possível fazer por vontade do proprietário ou que o proprietário não queira fazer, tá definido lá no projeto de intervenção urbana que tem a possibilidade da São Paulo Urbanismo desapropriar o imóvel e depois vender, por instrumento civil mesmo, com contrato para um incorporador imobiliário que tope seguir as diretrizes que São Paulo Urbanismo estabelecer (informação verbal)¹⁸⁴.

Passemos a analisar cada um dos elementos presentes na exposição de motivos do PIU apresentado acima, considerando, como foi apontado pelo procurador, que o dispositivo do PIU está amparado não apenas nos instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, mas também nos mecanismos ordinários previstos na legislação pública municipal e federal.

O discurso parece corroborar com a construção da ideia de que a concessão do espaço urbano já estaria amparada na legislação urbanística brasileira “por instrumento civil mesmo”, podendo então normalizar-se, especialmente levando em consideração o aspecto de sua aplicação prática e o argumento pela “eficiência jurídica” dos projetos urbanos. Pelo menos essa é a tese do procurador¹⁸⁵ do município de São Paulo na

¹⁸⁴ Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, realizado internamente à prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁸⁵ Em referência ao título da tese de José Aparecido Jr. (2017), “Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos”, que analisaremos a seguir com relação ao argumento da *aplicação* da concessão urbanística e desapropriação urbanística como norma”. José Antonio Aparecido Jr. é procurador do município de São Paulo na SP-Urbanismo e foi um dos responsáveis pelo desenho jurídico do instrumento de Concessão Urbanística em São Paulo. Graduado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Mestre em Direito do Estado, com concentração em Direito Urbanístico, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É Procurador do Município de São Paulo na assessoria da Secretaria Municipal de

Secretaria de Desenvolvimento Urbano, atuante na formulação da Concessão Urbanística desde o Projeto Nova Luz e atualmente responsável pelo desenho jurídico dos PIUs na SP-Urbanismo. A argumentação que o procurador (APPARECIDO JR., 2017) utiliza para defender a aplicação da concessão urbanística é análoga ao da sua justificativa sobre a viabilidade da desapropriação urbanística. Ainda que tanto a Concessão Urbanística como a desapropriação urbanística sejam mecanismos contestados nas experiências de implementação do planejamento urbano em São Paulo¹⁸⁶, os movimentos observados parecem se apoiar, e ao mesmo tempo produzir, a construção da verdade de sua normativa e o desenho de sua aplicação prática.

Apparecido Jr. (2017) parte do princípio de que há um debate que contesta o mecanismo da desapropriação urbanística para então argumentar uma fundamentação jurídica de sua aplicação em projetos urbanos.

A desapropriação urbanística, como se verá, sofre ainda maior resistência, pois nela se aventa ou a apropriação do bem pelo Estado para sua posterior reprivatização ou, a própria desnecessidade de incorporação do bem desapropriado ao patrimônio público, medida que, apesar de típica da implantação de projetos urbanísticos, dá azo ao discurso de que o Estado se alinha ao capital do mercado imobiliário para a indevida maximização dos seus lucros, em detrimento do bem-estar da população. A leitura do instrumento [que propõe fazer], desta feita, deve ser realizada sob este complexo panorama (APPARECIDO JR., 2017, p. 216).

Apparecido Jr. se apoia na interpretação do jurista Enterría, reafirmando-a:

Com efeito, Enterría utiliza uma figuração a fim de explicar que os conceitos jurídicos indeterminados têm um núcleo, no qual indiscutivelmente o objeto conceituado se encontra, um espaço de imprecisão, no qual a discricionariedade administrativa seria exercitável, e um halo, que delimitaria o que está definitivamente fora do conceito, cabendo, no direito urbanístico, e especificamente na desapropriação urbanística, a definição sobre estar ou não o fundamento da desapropriação albergado pelo dispositivo legal invocado nas razões expostas no respectivo processo administrativo que dá suporte ao projeto urbanístico desencadeador da medida. Para a

Desenvolvimento Urbano e especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo.

¹⁸⁶ Segundo Aparecido Jr. (2017, p. 235): “O instituto da desapropriação urbanística não tem pacífica aplicação. As iniciativas do Poder Público na realização de desapropriações urbanísticas, em regra, são tratadas com grande desconfiança por parte de setores da sociedade civil e mesmo por órgãos de controle do Estado”.

desapropriação urbanística, como se verá, é especialmente importante esta medida: a publicidade e transparência dos procedimentos tendentes à expropriação estatal (diretamente ou por intermédio de seus delegados) para a implantação de projetos urbanísticos é o que possibilitará a aferição da aderência entre o motivo da declaração de utilidade pública ou interesse social e as finalidades da prática da medida (APPARECIDO JR., 2017, p. 224).

Dessa feita, diante da ausência de previsão legal da desapropriação urbanística na legislação urbanística, o discurso que advoga em sua defesa acaba por interpretar uma possível indeterminação ou indefinição do seu fundamento legal para, na sequência, defender uma viabilidade prática da medida. A aferição do interesse público da medida seria baseada sobretudo em avaliações caso a caso, expressa na “modelagem” do projeto urbano que desencadeia a desapropriação urbanística, sendo isso considerado suficiente para se sobrepor à regulamentação da legislação urbanística e salvaguardar a administração pública da legalidade das ações desenvolvidas, uma vez provado o interesse público no projeto urbano apresentado. A partir dessa perspectiva, o discurso considera que uma vez previstas as zonas a serem desapropriadas por extensão (no entorno) da realização da obra no Decreto de Utilidade Pública – esclarecendo quais se destinam à implementação da obra e quais se destinam à revenda, havendo, transparência pública e consenso a respeito – o poder público estaria apto a realizar a desapropriação urbanística, inclusive para fins de revenda do bem público.

A desapropriação por zona (também chamada “extensiva”, ou “por extensão”) é prevista no “caput” do art. 4º do Decreto-Lei n. 3365/1941, que permite a desapropriação de área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina o decreto expropriatório e das zonas que se valorizarem extraordinariamente, em consequência da realização do serviço. As condições para tais desapropriações sejam possíveis são a de que tais áreas já estejam indicadas na declaração de utilidade pública, sendo identificadas quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda. A desapropriação realizada para posterior revenda dos terrenos é, por vezes, injustamente denominada “desapropriação especulativa”. Se é certo que esta modalidade de desapropriação não se confunde com a desapropriação urbanística – pois tem por pressuposto exatamente não haver projeto urbanístico para as zonas desapropriadas, que serão valorizadas excepcionalmente em razão da intervenção do Poder Público –, a denominação de “especulativa” não é, tampouco, correta (APPARECIDO JR., 2017, p. 229).

Para Aparecido Jr., (2017, p. 229) a finalidade da desapropriação por zona seria: “acumular terras para revenda, sem que exista, *a priori*, a necessidade de um projeto de

implantação de equipamentos ou empreendimentos públicos ou privados no terreno desapropriado”. A operação, aventada pelo autor, prevê a associação da desapropriação por zona à desapropriação urbanística:

Por fim, a desapropriação por zona pode ser utilizada no âmbito de um projeto que conte com desapropriações urbanísticas, conjugando-se as duas modalidades de fundamento para desapropriação para a obtenção do resultado excelente em termos de desenvolvimento urbano: a desapropriação por zona, aqui, auxiliará o financiamento das demais intervenções urbanísticas, inclusive as referentes a eventuais incorporações imobiliárias realizadas pelo Poder Público ou seus delegados, destinadas a posterior revenda aos particulares (APPARECIDO JR., 2017, p. 230).

É possível interpretar que o argumento do autor se apoia em demonstrar que a operação de desapropriação urbanística, inclusive realizada por um parceiro (público ou privado) delegado para esse fim mediante contrato, visando a revenda do bem imóvel, estaria amparada na legislação pública contanto que estivesse justificada por dois elementos fundantes: primeiro, haver um projeto urbano; segundo, demonstrar interesse público na medida.

Vejamos como isso é entendido na definição de Aparecido Jr. (2017, p. 231) sobre a operação da desapropriação urbanística:

Mais que a mera transferência de propriedade, a desapropriação urbanística tende a proporcionar aos lotes atingidos a destinação – podendo incluir características de ocupação e uso – prefixada pelo plano diretor ou em legislação de tal decorrente, sendo uma consequência lógica do atual sistema de disciplina jurídica dos bens imóveis, conformados pela legislação urbanística. Trata-se, ainda, de medida compreensiva e generalizável, atingindo áreas e setores completos para afetação ao patrimônio público ou de seus delegados, e posterior devolução ao mercado. A desapropriação urbanística terá por pressuposto a aprovação de um plano urbanístico ou projeto de urbanização próprio [...] ¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Aparecido Jr. (2017) desenvolve essa interpretação com base em Brega (2014): “O princípio nuclear dessa atividade pública instrumentalizada pela desapropriação urbanística é o planejamento. Não é expropriação urbanística aquela que não está baseada em um plano urbanístico. No plano urbanístico estão respaldadas as declarações de utilidade pública, pois o fim da expropriação corresponde ao cumprimento rigoroso das prescrições de tal plano, sendo vedada a alteração do destino dos bens a serem expropriados. A utilidade pública está na ordenação dos espaços habitáveis, na sistematização do solo e nas operações de edificação julgadas desejáveis no interesse geral, conforme determinações de tal plano urbanístico” (BREGA, José Fernando Ferreira. O público e o privado na implantação de planos de renovação

Por isso o autor irá defender que a operação da desapropriação urbanística se fundamenta na apresentação de um projeto urbano que possa justificar o interesse público para a realização da desapropriação.

Mais que buscar os elementos formais autorizadores da medida (que, por certo, deverão estar devidamente apontados no decreto expropriatório), mostra-se importante destacar o fato de que tais somente poderão ser considerados aptos a surtir o efeito de dar suporte técnico à desapropriação urbanística, se devidamente revelada sua necessidade ou utilidade para a implantação do projeto urbanístico correspondente (APPARECIDO JR., 2017, p. 234).

É preciso destacar que o sentido que o projeto urbano ganha nessa interpretação é especificamente de um caráter de procedimento administrativo.

O seu principal traço distintivo das demais modalidades de desapropriação, nesta linha de ideias, acaba por se caracterizar como uma consequência desta condição: a desapropriação urbanística é a única que depende de uma fase prévia de processo administrativo, que atua previamente à declaração de utilidade pública ou interesse social e na qual são chamados a atuar os eventuais desapropriados e da qual, inclusive, em uma quebra de paradigma no tocante ao instrumento da desapropriação, poderá advir o questionamento do seu mérito (APPARECIDO JR., 2017, p. 232).

Desse modo, é possível reconhecer que a tese de Aparecido Jr. considera haver um contra-argumento sobre a operação de desapropriação urbanística e, justamente por isso, ele procura justificar a defesa pela normalidade da desapropriação urbanística aplicada pelo poder público, inclusive para fins de remuneração do capital privado

urbana. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**, São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 4, jan. 2014. p. 170 apud Aparecido Jr., 2017, p. 231). Mas Aparecido Jr. (2017, p. 232-233) ressalta a importância de diferenciar o escopo de um plano urbanístico em relação ao de um projeto urbanístico para construir o argumento pela necessidade de a operação de desapropriação urbanística requerer propriamente um projeto urbano: “Os planos, como também já apontado, têm caráter mais genérico, laborando com uma escala de território que, em regra, não permite que seja elaborado o detalhamento das intervenções propostas, característica própria de projetos urbanísticos (as exceções – definições de amplos espaços de preservação ambiental, por exemplo –, confirmam a regra). Os projetos urbanísticos, desta forma, apresentam-se como unidades de planejamento em que ordinariamente serão definidos os terrenos indicados à desapropriação para fins de implantação do projeto idealizado. Em momento anterior, contudo, os proprietários ou interessados poderão expor suas razões para que seja possível aferir ou contestar o acerto da iniciativa da Administração Pública. É estabelecido, desta forma, uma etapa do processo administrativo prévia à decretação de utilidade pública ou interesse social dos imóveis a serem desapropriados.

investido em empreendimento promovido pelo capital privado, desde que essa operação esteja justificada por projeto urbano de interesse público.

Observe-se, portanto, o papel que o projeto urbano adquire como dispositivo de verificação do interesse público e como condição para a validade do argumento de justificação da desapropriação urbanística. Nesse sentido, o projeto urbano passa a responder e ao mesmo tempo salvaguardar a decisão discricionária da gestão municipal na conformidade ao direito administrativo, na medida em que confere fundamentos efetivos que demonstrem o interesse público da proposta (avaliação do projeto urbano por consultas públicas, “modelagens econômicas”, cenários de desempenho, etc.), mesmo que o objeto em questão seja um bem imóvel desapropriado pelo parceiro privado, em nome do poder público, e incorporado diretamente ao empreendimento privado. O autor chega a defender, por fim, que esta operação prescindiria inclusive da conversão do bem imóvel em domínio público para ser posteriormente integralizado ao empreendimento objeto da ação de desapropriação por utilidade pública:

Por ora, basta destacar que a legislação expressamente autoriza que até mesmo os delegatários do Poder Público realizem as desapropriações urbanísticas, inclusive sendo permitido que as receitas advindas do ciclo de reprivatização da propriedade expropriada sejam aferidas diretamente pelos contratados – é possível, aliás, cogitar-se inclusive da desnecessidade de tal ciclo, não havendo necessidade de que o bem desapropriado seja incorporado ao patrimônio público (ainda que transitoriamente) para que se perfaça o ciclo expropriatório (APPARECIDO JR., 2017, p. 235).

O argumento presente é que o projeto urbano, nesse caso, supostamente substituiria a situação de o poder público se apresentar como uma *interposta pessoa* na operação de intervenção urbana implementada pelo interessado agente privado, ou seja, que o poder público pudesse ser contestado pela representação de uma feição de interesse público na ocultação de um interesse privado.

Consideremos, em especial, casos como os analisados na cena 3, por exemplo, relativo à Gleba Pompeia, integrante da OUCAB (Lei nº 15.893, CIDADE DE SÃO PAULO, 2013a), em que o poder público se posicionaria como uma “interposta pessoa” entre dois interesses privados: o proprietário que possui o problema fundiário e o empreendedor com financiamento para viabilizar a intervenção urbana mediante a operação de desapropriação. O procedimento do projeto urbano reposicionaria os agentes partícipes

da operação em nova ordem: dispõe os agentes privados potenciais financiadores das intervenções urbanas dando-lhes poder de agentes expropriatórios para a incorporação do bem desapropriado e integralizado no empreendimento privado de interesse público; e dispõe o poder público na situação de avalizador do interesse público no projeto urbano de interesse privado para realização da intervenção urbana.

No caso de São Paulo, o PIU passará a ser esse dispositivo de projeto urbano na forma de um procedimento – ressaltando aqui o caráter específico de procedimento administrativo que o autor destaca – com efeito fundamental de justificar o interesse público na intervenção urbana de iniciativa privada que supõe a desapropriação urbanística. Nesse sentido, e como visto ao longo dos casos analisados nas cenas anteriores, observamos como a gestão municipal procurou recorrentemente justificar nos documentos de apresentação das propostas de intervenção urbana tanto o processo de desenvolvimento do projeto urbano, segundo o rito do regulamento do PIU, quanto o mérito da iniciativa do ponto de vista de demonstrar o interesse público. O fez sempre tratando o PIU não como um instrumento urbanístico, mas sim como um procedimento que reúne os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade de São Paulo (SMDU, 2016d; CIDADE DE SÃO PAULO, 2016a).

De maneira análoga ao movimento do discurso de Aparecido Jr. sobre a desapropriação urbanística, o procurador argumenta sobre a normalidade da operação da concessão aplicada ao espaço urbano, tendo em vista a construção de uma norma a seu respeito. Diante da indefinição sobre a fundamentação do instrumento de Concessão Urbanística, o discurso do autor sugere que, sendo verificado o interesse público do projeto urbano – uma vez sendo o projeto apresentado, avaliado e validado publicamente – a sua concessão estaria amparada na lei geral de concessões (federais e municipais). Aponta ainda que no caso da legislação municipal de São Paulo, o referido projeto urbano necessário ao encaminhamento da proposta seria o PIU, amparado na legislação municipal, Lei de Concessões (Lei nº 14.917, BRASIL, 2009a), e o PDE, Lei nº 16.050/2014 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014).

Esclarece a lei especial [PDE de São Paulo, Lei nº 16.050/2014] que a concessão será formalizada por um contrato que delegará a execução das obras urbanísticas (art. 2º), prevendo o plano diretor (art. 144, § 3º)

que o concessionário poderá obter sua remuneração mediante exploração dos terrenos, do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana, das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos e das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística (APPARECIDO JR., 2017, p. 256-257).

Destaque-se que a indefinição sobre a legalidade e legitimidade do instrumento de Concessão Urbanística é reconhecida e produz na jurisprudência a seu respeito uma divergência sobre a segurança jurídica de sua aplicação prática. Marques Neto (2016, p. 314), e realizou uma pesquisa que é referência sobre os modelos de concessões adotadas no Brasil, considera a Concessão Urbanística a forma jurídica mais inconsistente.

A concessão urbanística é talvez a mais controversa das modalidades concessórias, seja pelo déficit normativo (ausência de uma lei geral regrando a modalidade), seja pela amplitude dos seus objetivos, seja ainda pelo fato de que seu objeto não é enquadrável singelamente nas classes de delegação de serviço, obra ou uso de bem. Por todas essas razões, a concessão urbanística não é de emprego comum, havendo mesmo quem enxergue nela uma difusa inconstitucionalidade.

É em razão dessa indeterminação que o argumento que justifica a concessão do espaço urbano irá construir o discurso de sua normalidade. Em Apparecido Jr. (2017, 255) encontra-se discurso análogo àquele utilizado para argumentar a desapropriação urbanística também em favor da previsão legal da Concessão Urbanística:

A previsão do instrumento, então passou a ser encortçada em vários planos diretores do Brasil, embora, ressalte-se, tal condição não seja essencial para que municípios firmem esse tipo de avença. Sob este aspecto, já se apontou retro que independe do rótulo do instrumento jurídico-urbanístico utilizado para a concessão da implantação de projetos urbanísticos a definição da natureza jurídica da avença, já que o estabelecimento de concessões (em sentido amplo) para esta finalidade é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O fato de o instrumento “concessão urbanística” não constar da listagem dos instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade pouco afeta esta conclusão: é do próprio texto da lei federal que a listagem ali encontrada é aberta, podendo ser instituídos outros instrumentos congêneres (art. 4º, caput).

Para Apparecido Jr., a Lei Geral de Concessões (Leis nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004) já seria suficiente para amparar a viabilidade jurídica das concessões do espaço urbano, prescindindo da aplicação específica do instrumento da Concessão Urbanística. Dessa

feita, argumenta que as concessões aplicadas ao espaço urbano simplesmente poderiam se apoiar na legislação pública ordinária. Não por acaso vimos nas cenas observadas a generalização da concessão do espaço urbano se desenvolver nos vários exemplos analisados, independente do recurso ao instrumento de Concessão Urbanística.

Desta forma, tanto as concessões previstas na Lei n. 8.987/1995 quanto as concessões previstas na Lei n. 11.079/2004 pertencem ao mesmo gênero de contratos administrativos, da mesma forma que contratos que não reúnam todas ou exclusivamente as características dos contratos previstos naquelas leis, inclusive as concessões urbanísticas, poderão se caracterizar como concessões ou PPP (APPARECIDO JR., 2017, p. 241).

Assim, Aparecido Jr. entende que bastaria um contrato administrativo, realizado por procedimento também administrativo, como peça jurídica para construir a justificativa do interesse convergente entre público e privado na realização de um mesmo objeto de concessão.

Tendo em vista tal quadro, as concessões urbanísticas – seja sob o regime das concessões comuns, seja sob o regime das parcerias público-privadas ou mesmo sob um regime misto – surgem como uma nova velocidade das atividades urbanísticas de qualificação ou requalificação do território das cidades (APPARECIDO JR., 2017, p. 253).

Com relação ao contrato de concessão, no caso de uma concessão urbanística, Marques Neto esclarece que não há dúvida com relação ao seu objetivo, que se assenta no financiamento da intervenção urbana:

A concessão urbanística permite, a um só tempo, atrair investimentos do concessionário na efetivação das intervenções previstas no plano, ensejando que este se financie mediante o aproveitamento da valorização imobiliária gerada pela própria intervenção, e imputar ao concessionário a adoção de providências de natureza privada (incorporação de imóveis comerciais e residenciais, implantação de infraestruturas em bens de particulares) ou social (construção de moradias de interesse social ou popular), tudo dentro de uma ação de requalificação orientada e coordenada pelo Poder Público nos termos do contrato de concessão e do plano de urbanização (MARQUES NETO, 2016, p. 316).

No entanto, a questão estaria em definir qual o objeto¹⁸⁸ do contrato de concessão do espaço urbano:

O objeto da concessão urbanística é a delegação, ao privado, da implementação de um plano de qualificação ou requalificação urbanística em uma parcela do território municipal. [...] Com base nesse plano, o poder concedente delega ao particular as prerrogativas necessárias à sua consecução, o que envolve a realização de obras públicas e privadas, o parcelamento e o remembramento do solo, a desapropriação de imóveis, a demolição de equipamentos públicos e privados, a reordenação viária, a requalificação de mobiliário urbano, alterações no âmbito de comunicação visual e outras providências urbanísticas (MARQUES NETO, 2016, p. 315).

Evidentemente que tal definição acaba por incorporar virtualmente tudo o que se possa entender por “outras providências urbanísticas”. Sendo que o próprio autor se pergunta: “[...] pode o instituto da concessão ser utilizado para delegar atribuições públicas que não sejam serviço, obra ou uso de bem públicos? A concessão urbanística predica resposta positiva [a isso]”. E é com base nessa perspectiva que a tese de Aparecido Jr. (2017, p. 250) se fundamenta:

Tal atividade de cunho urbanístico, reitera-se, pode não ter por objeto a edificação de um equipamento público ou a disponibilização de uma praça para a população, podendo configurar-se, por exemplo, na incorporação de um edifício comercial, que terá as rendas revertidas com sua exploração ao particular, para promover o equilíbrio econômico-financeiro previsto na avença.

Assim, inclusive atividades que não sejam finalísticas de uma suposta intervenção urbana de interesse público, mas atividades que sejam meio de realização da

¹⁸⁸ Aparecido Jr. (2017, p. 247-249) classifica alguns elementos possíveis que poderiam ser classificados como objeto de concessão do espaço urbano: “Tomando por base os elementos comuns do instituto da concessão arrolados no tópico anterior, temos o seguinte panorama para as concessões para a transformação ou qualificação urbanística – as concessões urbanísticas: a) delegação do exercício de prerrogativas ao particular: como já apontado, em matéria urbanística o ciclo de formação e implantação do planejamento urbanístico deve ser conduzido pelo Poder Público. [...] As matérias delegáveis, destarte, são as referentes a atividades materiais executáveis pelos particulares: 1) a urbanificação primária e secundária [...]; 2) exploração de atividades privadas associadas à operação: nas concessões urbanísticas, a principal atividade privada associada à implantação do projeto urbanístico ensejador do contrato de concessão será a realização de empreendimentos imobiliários [...]; 3) exploração de bens públicos: a gestão dos bens públicos, inclusive os referentes às redes de infraestrutura no território da concessão, também poderá ser delegada ao concessionário, uma vez reconhecida a conveniência da medida em termos de eficiência da implantação do projeto urbanístico [...]; 4) a aplicação de instrumentos jurídico-urbanísticos pelo particular: o tema já foi referido no capítulo referente às desapropriações urbanísticas [...]”.

urbanização, como as medidas para o seu financiamento, à exemplo dos fundos de investimento imobiliário (FII) desenhados pela SPDA para o desenvolvimento de mecanismos de permuta de bens públicos como vimos na cena 3, poderiam ser consideradas iniciativas de interesse público para acumular terras para sua revenda, desde que justificadas como medidas no bojo de um projeto de interesse público.

Deste modo, dispondo de um conjunto de analogias (que usa as leis gerais de concessão e de desapropriação para interpretar o caso específico da concessão urbanística e desapropriação urbanística), o autor engendra o discurso jurídico-administrativo da previsão da concessão de obra, serviço ou bem público como sendo suficiente à fundamentação da concessão do espaço urbano, afirmando assim a normalidade da atividade do agente particular (cessionário), em nome do poder público (concedente), realizar o serviço de atividades urbanísticas (APPARECIDO JR., 2017, p. 257-260).

De modo que o autor (APPARECIDO JR., 2017, p. 259-260) conclui:

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.

Não se trata mais de uma mera concessão de obra, serviço ou bem público, trata-se do urbano como objeto de concessão¹⁸⁹, na medida em que seja objetivado em um contrato

¹⁸⁹ Apparecido Jr. (2017, p. 247) ressalta que: “É importante destacar que esta modalidade de concessão não pode de fato ser confundida com uma simples concessão de obra pública. A concessão urbanística terá como finalidade última realizar o processo de urbanização ou reurbanização de determinada parcela do território do município, incumbindo ao concessionário adotar as providências para que as funções sociais da cidade sejam ali experimentadas, nos termos definidos no contrato de concessão”. O autor ainda detalha (APPARECIDO JR., 2017, p. 257): “Ao tratar do objeto da concessão, a Lei n. 14.917/2009 [Lei de Concessão Urbanística de São Paulo], em seu art. 3º, dispõe que podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou

– realizado por procedimento administrativo – e contenha o projeto urbano que demonstre o interesse público da intervenção urbana.

O PIU será o procedimento para encaminhar o contrato de concessão. Portanto, cada PIU define em específico os “ativos” do espaço urbano, conforme a “modelagem” de cada caso, a comporem o objeto do contrato de concessão. Assim, o PIU passará a operar tanto a concessão urbanística quanto a desapropriação urbanística que apoiam, segundo a tese que sustenta essas iniciativas, na necessidade de um projeto urbano, com vistas a superar as fronteiras jurídico-administrativas para a concessão aplicada ao espaço urbano e ampliar os interesses privados e a sua participação no mercado de intervenções urbanas na cidade.

No entanto, isso não seria uma operação nova, nem um efeito do PIU em particular, se estamos buscando reconhecer as especificidades da produção do espaço na contemporaneidade

A questão sobre como o urbano se torna objeto de concessão, vimos presente no ensaio desenvolvido no Procedimento de Manifestação de Interesse do Arco Tietê na cena 3, onde a questão sobre o objeto da concessão no caso de “empreendimento urbano” representou a questão central para operacionalizar a PMI e ensejar a intervenção urbana via concessão. Vimos um conjunto de casos, nas cenas subsequentes, em que foram experimentadas formas de concessão do espaço urbano por meio do projeto urbano. A novidade, nesse caso, é no processo de generalização da concessão do espaço por meio do PIU, como seu dispositivo. O PIU confere ao processo a norma que faltava aos mecanismos ainda indeterminados de desapropriação urbanística e a Concessão Urbanística, como vimos aqui com os discursos de sua justificação. Mais do que isso, o dispositivo do PIU ganha *status* de peça de lei no campo de indução legal com efeito para operar os vetores da produção do espaço urbano em São Paulo.

construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico. O resultado desta intervenção, por sua vez, deverá ser uma área dotada, conforme o caso, de infraestrutura de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais, de transporte público de passageiros e viário público com pavimentação adequada, rede de telecomunicações, rede de gás canalizado e equipamentos comunitários destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social”.

Se até aqui pudemos analisar os discursos de justificação da concessão do espaço urbano em termos gerais, precisamos ainda reconhecer os discursos de fundamentação do PIU para compreender como esse dispositivo operaria processos de desapropriação urbanística e concessão do espaço no território urbano em São Paulo. Para tanto, vamos examinar os discursos jurídicos-administrativos dos agentes que atuaram na formulação do PIU e daqueles que ainda atuam na sua implementação.

Inicialmente, vamos reconhecer os problemas urbanos que teriam suscitado a elaboração do dispositivo do PIU segundo um de seus formuladores, procurador do município na Secretaria de Negócios Jurídicos, que elaborou o Decreto 56.901/2016 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016b) que regulamenta o PIU.

Um dos problemas que existe atualmente é o fundiário, o terreno não está disponível para incorporação. Tem terreno que não está apto para venda porque em região central, por exemplo, os registros são muitas vezes comprometidos, [...] a pessoa morreu e não fez inventário, não passou para os herdeiros, não passou para os herdeiros dos herdeiros [...] (informação verbal)¹⁹⁰.

Nas palavras do Secretário¹⁹¹ Municipal de Desenvolvimento Urbano à época, o problema fundiário era uma questão central em territórios de reestruturação urbana em São Paulo para o desenvolvimento de projetos urbanos:

[...] uma das grandes travas é que área central se singulariza pelo volume de imóveis como estrutura fundiária insolúvel, herança vacante, espólio etc. Então, nem é necessariamente uma questão financeira de fechar a conta ou não, muitos dos empreendedores que têm como modelo de negócios o *retrofit*, esbarram na impossibilidade de destravar a matrícula, o registro. Então, a questão da desapropriação, ela na verdade era um renascimento do imóvel para poder voltar

¹⁹⁰ Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o *Lincoln Institute of Land Policy*, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁹¹ Fernando de Mello é arquiteto e urbanista graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), e doutor pela mesma instituição. Atualmente é diretor do Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem). Foi Secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2016. Entre 2015 e 2016 foi membro do Comitê Executivo responsável pela elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo, pela Prefeitura de São Paulo. Foi professor do curso de arquitetura e urbanismo da Universidade São Judas Tadeu entre 2003 a 2011; professor visitante do curso de mestrado na *Harvard Graduate School of Design* em 2009; e professor no curso de arquitetura da EESC-USP entre 1992 a 2005.

regularmente ao mercado. Sem isso, a conta não fecha (informação verbal)¹⁹².

Diante do imbróglia fundiário, a oportunidade do renascimento do terreno, em especial de grandes glebas em território de reestruturação urbana, tornava-se um “ativo” para a empresa pública SP-Urbanismo operar a intervenção urbana. Vimos na cena 1 o método de investigação dessa operação que se baseava na identificação das “áreas mais prováveis à transformação” – AMPT, e o PIU seria uma estratégia dessa operação, que poderia se desenvolver de inúmeras formas, caso a caso, segundo apresenta o diretor¹⁹³ à época responsável pela SP-Urbanismo:

[...] aqui tem a figura da SP-Urbanismo como um agente do poder público para fazer parte das transformações desejadas, uma das partes, por exemplo, poderia ser utilizar terrenos do Município ou da SP-Urbanismo para empreender, ou fazer o projeto, ou permutar em outras questões, ou alienar para pegar recursos e esses recursos serem aplicados no projeto. Poderia, naquela figurinha de títulos e direitos na MP 700, desapropriar e transferir esses direitos de imissão na posse para privados terem acesso à terra, fazer os empreendimentos com contrapartida pública, e essa contrapartida ser revertida para finalização do projeto ou complementação do projeto [...] (informação verbal)¹⁹⁴.

Todas as iniciativas de intervenção urbana aventadas se baseavam na oportunidade de mobilizar terra com a possibilidade da desapropriação por meio da operação do PIU pela SP-Urbanismo¹⁹⁵ e com base no dispositivo do PIU, inicialmente associado às

¹⁹² Fernando de Mello Franco em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁹³ Gustavo Partezani Rodrigues, arquiteto e urbanista pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP, 1999) e mestre pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU/USP, 2008). Entre 2013 e 2016 dirigiu a Diretoria de Desenvolvimento da SP-Urbanismo, onde dirigiu a concepção de projetos urbanos (OUC Bairros do Tamanduateí, 2013-16 e Arco Tietê, 2013-16), urbanização de bairros e grandes glebas (OUC Água Branca, 2013-16) e requalificação de espaços públicos (Anhangabaú, 2013-15 e Centro Aberto, 2014-16). É professor universitário, lecionando nas áreas de projeto e desenho urbano na Universidade São Judas Tadeu, desde 2008.

¹⁹⁴ Gustavo Partezani em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁹⁵ José Antônio de Aparecido Junior, procurador do município de São Paulo na SP-Urbanismo relata que a estratégia de retomar para a SP-Urbanismo as atribuições da sua antecessora Emurb – com relação a empreender por meio de desapropriação com base em imissões na posse para a

medidas que estavam sendo desenvolvidas pelo poder público em paralelo, como a própria Medida Provisória 700 (BRASIL, 2015). Segundo o procurador do município na Secretaria de Negócios Jurídicos:

O instrumento de desapropriação teve lá na década de setenta – já vai completar quarenta anos – uma discussão em torno da possibilidade de o poder público fazer desapropriação para revenda por empresa pública, justamente a Emurb, a antecessora da SP-Urbanismo; e isso foi bem solucionado numa época em que o poder público tinha muito menos capacidade de intervenção do que atualmente; o Supremo Tribunal Federal era mais privatista, sem entrar no mérito da questão jurídica. [...] e esse tipo de coisa que foi acomodada no texto da medida provisória MP 700, isso tudo teria como, mais ou menos, dar um pouco mais de segurança ao empreendedor privado, e isso seria alguma coisa útil dentro de uma lógica em que o poder público intervém, desapropria e repassa o imóvel para terceiro – uma questão abstrata e bem

incorporação através de parceria da empresa pública com iniciativa privada – possuía como exemplo a experiência havida no Projeto Nova Luz, onde a questão fundiária se caracterizava pelos imbróglis assinalados acima. Desde então os gestores públicos, no interior da empresa SP-Urbanismo, vinham buscando formas de garantir que essas iniciativas virassem norma, como foi comentado na cena 1. Segundo Aparecido Jr.: “Só como elemento pitoresco da história, a gente estava estudando essas questões que vão surgindo da prática. Esse foi um problema que surgiu bem no final do projeto Nova Luz. A gente tinha a necessidade de viabilizar a transformação urbanística, mas tinha a questão da posse, que não podia ser incorporada. A primeira estratégia que nós pensamos aqui em São Paulo era a revigoração de provimento do TJ [Tribunal de Justiça] de setenta e quatro, ele autorizava fazer isso, então assim, está em vigor que o mundo mudou desde setenta e quatro, desde que pediu para revigorar o provimento do TJ para poder fazer as incorporações nas emissões da posse, foi evoluindo com o tempo e chegou a proposta de alteração Legislativa Federal, e aí veio a MP nº 700, que trouxe mais um caminhar de coisas”. (Informação verbal, de José Antônio de Aparecido Junior em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.)

O procurador do município de São Paulo na Secretaria de Negócios Jurídicos, Fernando Brega, complementa a descrição sobre como o PIU se apoia no contexto do desenvolvimento dessas normativas tendo em vista a possibilidade da desapropriação urbanística através da SP-Urbanismo: “[...] mas além dos instrumentos que seriam operação urbana, área de intervenção urbana [...] pode ser que na elaboração do projeto de intervenção urbana você chegue a conclusão que pela escala e pelas características, esse outro objeto vai ter que ser desenvolvido, ou você pode chegar nesse tipo de implantação, que poderia ser feita pela SP-Urbanismo por decreto, e que implicaria necessariamente a possibilidade de desapropriação de imóveis. A gente imagina até que num determinado cenário em que a desapropriação seja possível, pode haver um movimento dos proprietários para participar dos empreendimentos e a desapropriação se tornar desnecessária. Isso também é um cenário possível, mas é necessário e imprescindível para esse cenário operar que a desapropriação seja em tese possível”. (Informação verbal, de Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.)

resolvida, mas que estava sendo operacionalizado pela MP 700 (informação verbal)¹⁹⁶.

O primeiro ponto que o procurador comenta diz respeito ao desenvolvimento da própria empresa SP-Urbanismo para se tornar uma estruturadora de projetos urbanos, como vimos anteriormente na cena 3, que passou tanto a aprimorar métodos e técnicas de “modelagens” a partir de um órgão especialmente voltado para isso, quanto a desenvolver os instrumentos legais para gerar empresas subsidiárias no modelo de uma Sociedade Anônima (S.A.) a fim de delegar a gestão da intervenção urbana, como ainda empreender gerando fundos de investimentos imobiliários (FII) próprios, como é a operação em desenvolvimento retratada na cena 3 pelo atual presidente da SP-Urbanismo.

O segundo ponto se refere às iniciativas que estavam sendo elaboradas em paralelo ao dispositivo do PIU para viabilizar a concessão e desapropriação urbanística, consubstanciada na MP 700¹⁹⁷. No entanto, essa Medida Provisória editada em dezembro de 2015 não foi convertida em lei por decurso de prazo de análise do Congresso Nacional. Ainda assim, o fundamental da iniciativa, a medida referente à incorporação imobiliária advinda da desapropriação urbanística, permaneceria sendo viabilizada pelo dispositivo do PIU, como explica o procurador, ao argumentar sobre como desempenhar essa operação independente da aprovação da MP 700:

¹⁹⁶ Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁹⁷ Segundo Fernando Brega, procurador do município na Secretaria de Negócios Jurídicos: “A gente não tem problema nenhum em comentar, até porque é lícito e fizemos com muito orgulho, mas as propostas iniciais que partiram aqui da gente na prefeitura, José Antônio e o Carlos que agora é o Procurador Geral do município, era no sentido de fazer alguns ajustes pontuais mais ou menos por volta de cinco, [mas] a Medida Provisória se tornou aquele negócio maior lá em Brasília. A gente sabia ali, mais ou menos onde tinha que intervir, então, por exemplo, a imissão provisória de posse está na legislação prevista para parcelamento popular [...] [ele se refere à DIS- Desapropriação de Interesse Social], então a na nossa proposta “singelinha” só tira o parcelamento popular e coloca qualquer caso de desapropriação, porque se o poder público está desapropriando é porque quer dar um destino legítimo para aquele bem”. (Informação verbal, de Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o *Lincoln Institute of Land Policy*, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016).

[...] então assim, imóvel próprio? Tranquilo. Imóvel desapropriado com desapropriação acabada? Tranquilo. Agora, na emissão de posse você vai ter que achar um parceiro imobiliário que o conselho de administração da Sociedade Anônima diga que vale a pena investir, ainda que juridicamente não tenha problema. Assim que foi solucionado na década de setenta, nessa época o Supremo disse que a Emurb poderia desapropriar e passar para terceiros, continua podendo, mas os nós do negócio acabam potencialmente tornando pouco atrativo para o parceiro privado [...] (informação verbal)¹⁹⁸.

Entende-se, a partir daí, que a questão da aprovação ou não da MP 700 incidiria apenas no grau de segurança jurídica conferida pelo poder público aos potenciais parceiros privados para a incorporação imobiliária na imissão da posse oriunda da desapropriação urbanística, mas não inviabilizaria a operação que estaria sendo desenhada visando implementa a desapropriação urbanística e a concessão do espaço urbano. Segundo explica o secretário da época na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano:

[...] a desapropriação urbanística já existia mesmo antes da MP 700 e continua existindo. O que a MP 700 fez que vigorou por um tempo, mas agora acabou, foi permitir que o ciclo de implantação de um projeto urbanístico fosse abreviado em razão da possibilidade que ela trazia de se realizar a incorporação imobiliária na imissão da posse; isso acelerava o processo de transformação. Você esperar 10 anos para fazer qualquer tipo de empreendimento – você tem que esperar acabar ação judicial para consolidar a matrícula de propriedade –, você mata qualquer projeto do ponto de vista do particular, não do poder público; o poder público tem as questões dele (informação verbal)¹⁹⁹.

Os demais casos previstos de desapropriação por meio da SP-Urbanismo seriam viabilizados normalmente mediante o dispositivo do PIU, como expõe o diretor à época responsável pela SP-Urbanismo:

A questão é desapropriar ou alienar para que finde: porque os órgãos de controle da sociedade não entendem o que é o interesse urbanístico, eles entendem o que é utilidade pública, que é para passar rua, para fazer uma escola; entende o interesse social, que é para fazer habitação

¹⁹⁸ Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

¹⁹⁹ Fernando de Mello Franco em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

de interesse social. Se eu quiser botar a baixo a Rio Branco para fazer vários empreendimentos de várias classes, usar terrenos para permutar, os órgãos de controle – estou falando de Ministério Público, Tribunal de Contas e outros afins – não conseguem entender, e barram o processo. Então, todos os processos de projetos são barrados por questões de entendimento de qual é a finalidade daquela desapropriação, porque parece uma propriedade, que finalidade é especulativa, destinada ao mercado imobiliário etc. Por isso que o PIU veio. [...] O PIU, a primeira coisa que eu diria é que o PIU não é um instrumento, sem sombra de dúvida não é um instrumento: ele é um procedimento (informação verbal)²⁰⁰.

O dispositivo do PIU teria o papel de articular as providências para a realização de uma intervenção urbana amparada pela segurança jurídica de um procedimento normatizado²⁰¹. Essa seria uma garantia conferida pelo poder público, mediante a ação ativa da SP-Urbanismo na estruturação de projeto. O procurador descreve a sua leitura sobre como se desenvolve esse processo em favor da intervenção urbana de iniciativa privada, mediante incorporação imobiliária advinda da desapropriação urbanística, realizada pelo poder público, por meio da SP-Urbanismo:

[...] isso aí surgiu em alguma minuta do projeto de lei do plano diretor no sentido de um plano de intervenção, de ele articular os instrumentos que seriam condutores de alguma espécie de intervenção do poder público, [...] para que isso acontecesse com fundamento e com estudo. E aí isso veio com um conjunto de providências e de instrução que levariam à execução e à possibilidade de executar esses instrumentos [...]. Isso tudo nas várias discussões; esses textos são feitos e interpretados por muitas pessoas. Isso tudo tem passado por um

²⁰⁰ Gustavo Partezani em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

²⁰¹ Gustavo Partezani, diretor da SP-Urbanismo na época de formulação do PIU, complementa a respeito do papel do projeto urbano como peça de lei operativa, na sua visão, diferente do papel do planejamento urbano: “É mediante a este interesse que a prefeitura vai agir, calcada nesse interesse público. [...] na figura do projeto, é o que define o interesse público. Esse interesse define o agente, as formas de se participar, os fundos que irão alocar esses recursos, seja fundo de giro em torno de si mesmo, ou da outorga que auxilia na desapropriação e auxilia nos departamentos públicos, não sei, é para se pensar um pouco. [...] O planejamento aponta, mas não realiza, o planejamento direciona, mas não age sob o território, então qual é o processo de ação que a gente tem que fazer entre a peça do planejamento e a transformação cotidiana do território? Como a gente faz esse processo utilizando todo o leque de instrumentos que o planejamento traz? Essa figura no nosso entendimento é a figura do projeto, um projeto estruturado sob um território municipal”. (Informação verbal, de Gustavo Partezani em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016).

processo de racionalização; esse processo de racionalização chegou a uma espécie de ápice com edição do decreto que também surgiu com o outro lado que seria o mecanismo que o Gustavo mencionou de eventualmente a SP-Urbanismo tocar projetos de intervenção mais pontuais, por meio de desapropriações que a SP-Urbanismo faria e repassaria imóveis para o desenvolvimento imobiliário privado. Quando essa discussão surgiu, nós estávamos lá de novo trabalhando o texto; veio essa necessidade que a SP-Urbanismo identificou de regulamentar o PIU do modo mais abrangente, incluindo todos os instrumentos. Então, a gente acabou ficando com essa racionalização; a gente ficou com o PIU sendo uma espécie de guarda-chuva das providências em que a prefeitura está atuando com mão pesada, que a prefeitura não está se satisfazendo com a regulação ordinária do uso do solo, e por atuar com a mão pesada, ela está sujeita a muito mais exigências em termos de providências preparatórias que são todas as discussões que estão acontecendo. [...] Por mais que a gente sempre possa pensar nos mecanismos alternativos, a desapropriação vai ser sempre um mecanismo importante quando está tratando de alguma coisa com mão mais pesada, e essa discussão que até levou à MP 700, e ela está em grande parte da provocação aqui da Prefeitura de São Paulo e da provocação associada ao PIU; essa providência em relação à desapropriação está muito mais relacionada à garantia de segurança para o investidor privado do que a própria atualização do instrumento da desapropriação (informação verbal)²⁰².

Na visão do procurador, a motivação em torno do PIU seria relativa ao papel do poder público em alcançar a garantia da segurança jurídica ao investidor privado nesse processo. O dispositivo do PIU conferiria a normalização da racionalização empresarial aplicada ao planejamento urbano para a ampliação das fronteiras jurídico-administrativas e territoriais para a expansão da atuação do investidor privado na realização de parcerias com o poder público no mercado de intervenção urbana.

Na fala do atual Secretário²⁰³ Municipal de Desenvolvimento Urbano, o dispositivo do PIU já demonstrou o efeito para a normalização das práticas e do discurso jurídico-administrativa para operacionalizar a intervenção urbana²⁰⁴.

²⁰² Fernando Brega em fala no Seminário “O Projeto de Intervenção Urbana – PIU e o uso intensivo do viário: inovações para a função social da cidade” promovido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Lincoln Institute of Land Policy, seminário interno da prefeitura de São Paulo em 10 jun. 2016.

²⁰³ Fernando Chucre foi secretário de habitação entre 2017-2018 e em 2019 assumiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo. É arquiteto e urbanista, foi Deputado Federal por São Paulo (2007-2011), e atuou como membro titular da Comissão de Desenvolvimento Urbano. No Estado de São Paulo coordenou o Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar (2011-2014), foi Presidente do Conselho do Patrimônio do Governo do Estado de São Paulo (2011-2015) e Presidente da Empresa Paulista de

[Sobre] o PIU, todo mundo está identificando como uma ferramenta mais simples, mais objetiva, mais concreta e segura sobre o ponto de vista jurídico e para você criar parâmetros específicos, no fundo é isso. [...] Eu vou reforçar, parece simplista mas é isso que eu estou enxergando, a impressão que eu tenho é que a administração, e a administração não é o cara que está sentado aqui hoje, a máquina nossa, a tecnocracia aqui do município, os técnicos que atuam, o pessoal da jurídica, a PGM, todo mundo achou que este é o instrumento mais fácil e mais simples para resolver quase tudo. [...] É pragmatismo absoluto da máquina pública, o técnico entende que é mais fácil do que fazer operação urbana, todo mundo acha que é o caminho, quando você vai discutir qualquer intervenção do Ministério Público, por exemplo, a pergunta é se não vai fazer o PIU, passou a ser um coringa que tem hoje aqui na parte de desenvolvimento urbano que serve para quase todas as situações [...]. É um pouco isso que está acontecendo na prática, tudo que a gente propõe, qualquer tipo de ajuste de projeto de maior impacto, tem que fazer um PIU, virou uma febre esse negócio para qualquer problema.

[...] Todo mundo identificou que o PIU é um instrumento para você criar as regras específicas. [...] Eu acho que viabilizam concessões na medida que eles criam regras, se você simplesmente chegar agora e quiser fazer uma concessão no parquinho, você está proibido de fazer uma série de intervenções, você não conseguiria fazer com todos os instrumentos na mão, mas você vai conseguir fazer intervenções a partir do momento que você implementa um PIU e cria regramento específico para aquilo. [...] mas ele se presta assim, a esse tipo de intervenção de concessão, quando você muda o parâmetro ele estabelece que você pode dar outros usos, ele presta assim, para você pegar um território como do Anhembi, para lá do mérito do projeto, ele dá condições para o poder público sozinho, privado sozinho ou os dois juntos; viabiliza projetos estratégicos de equipamentos como é o caso do Pacaembu; ele se presta

Planejamento Metropolitano (Emplasa) (2015-2017). Na Prefeitura de São Paulo foi Secretário Municipal de Habitação entre 2017 e 2018 e em 2019 foi nomeado secretário de Urbanismo e Licenciamento.

²⁰⁴ Fernando Chucre relata: “[...] o PIU virou bengala, virou muleta para tudo agora, qualquer problema que você tem sobre ponto de vista de zoneamento, de território ou de qualquer problema que você tenha, falam para fazer um PIU, faz um PIU para o Anhembi, outro para Interlagos, virou uma coisa assim. [...] Quando o município viu e entendeu o procedimento do PIU como sendo mais simples, vamos chamar de mais expedito e com menos amarras, ele passou a utilizar isto. Na minha opinião a gente está usando o PIU de maneira indistinta, qualquer problema que aparece querem fazer um PIU. Então, assim, entre as opções que nós temos, que seria ter uma mudança de plano diretor, de zoneamento ou de implantação de alguma coisa, estou falando de uma visão muito prática que eu tenho, virou uma forma de você aplicar regras específicas de uma maneira mais fácil do que as outras opções que a gente tem, especialmente do que uma Operação Urbana. [...] O PIU começou a virar solução para tudo, virou uma opção para você discutir qualquer tipo de projeto, um projeto de equipamento específico, a gente usa o PIU porque é confortável para todo mundo, você tem participação social, o ministério público e a justiça pública entende perfeitamente esse processo, ele está desde o plano diretor sendo colocado como a ferramenta que tem essa finalidade”. (Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.)

a isso, pode não ter sido pensado para isso, mas são as possibilidades que ele coloca (informação verbal)²⁰⁵.

A generalização dos PIUs como dispositivo de concessão do espaço, como observamos na sequência das cenas analisadas, podemos considerar como reflexo não apenas da formação de uma política de concessão de projetos urbanos, à exemplo do Plano Municipal de Desestatização analisado na cena 5, mas também de um mercado de concessões do espaço urbano ancorado na normalização das práticas e do discurso do projeto de interesse público promovido pela iniciativa privada. Segundo o atual Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano:

[...] Hoje tem escritórios que estão oferecendo... qualquer grande proprietário de terra, qualquer cara que tem uma situação não resolvida²⁰⁶, seja até por falta de ação da Prefeitura. [...] Criou-se o mercado, que nossos próprios colegas dos escritórios de arquitetura criaram para identificar a possibilidade; isso virou um negócio – importante dizer que o PIU virou instrumento de negócio, que está sendo oferecido indistintamente para uma série muito grande de empresas, proprietários de terra e até o poder público do nosso lado para resolver questões de equipamentos específicos como foi o caso do PIU Anhembi, como foi o caso do PIU Pacaembu, dos Terminais, isso é uma tendência para mim irreversível. [...] Tem muita gente procurando, pedindo informação de como aplicar, como fazer; é até assustador, olhando daqui. Se parar em pé o da Votorantim²⁰⁷, então, que tem muita

²⁰⁵ Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

²⁰⁶ Fernando Chucre ressalta “[...] Voltando na minha fala anterior, toda vez agora que acontece um problema, seja numa concessão, no caso do público para o público, seja no público para o privado, seja no PIU da [Vila Nova] Leopoldina que é do privado para o público ou no PIU Terminal, que nasceu de uma observação nossa [...]. Isso tem duas leituras, ou ele é uma ferramenta muito eficiente que está resolvendo uma série de problemas na administração pública, ou está sendo usado indiscriminadamente e pode gerar uma desestruturação, se pensar em conceitos do plano diretor em todos os momentos. Você pode pensar também do lado contrário, apesar que o plano diretor estabelece mais ou menos os principais, mas você pode pensar no sentido que ele pode ser uma ferramenta que está sendo usada contra as diretrizes gerais da cidade, à medida que você começa a pegar e retalhar pequenos textos e soltar regramento novo, são duas escalas distintas de se ver. Na escala que está sendo feito hoje, ainda está sendo uma solução para o poder público e o privado resolver questões específicas, se isso começar sendo utilizado de maneira indiscriminada, que é o que eu acho que vai acontecer, em médio prazo, pois recebemos sempre pessoas aqui querendo fazer um PIU... a minha preocupação é que isso comece, ao longo do tempo no território, comece a ter um número tão grande que começa a interferir no conceito geral dos princípios do urbanismo que estão colocados lá no plano diretor, hoje ainda não porque são poucos, são isolados, não tem muito impacto no território, tem impacto no ponto de vista urbano, onde se propõe a atuar para dispositivos, na minha opinião em geral é um risco [...]”. (Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019).

²⁰⁷ Trata-se do PIU Vila Nova Leopoldina, proposto pelo consórcio Votorantim, URBEM, SDI e

gente esperando para ver, pois é uma proposta de privado, acho que vem todo mundo pra cima (informação verbal)²⁰⁸.

A diretora²⁰⁹ da construtora Tenda e representante do Sinduscon confirma essa leitura a respeito da relevância da exemplaridade nas práticas de implementação do PIU para haver as evidências necessárias que possam conferir segurança do investidor privado no mercado com relação aos PIUs.

O que eu entendo do PIU é que ele deveria melhorar um pouco o tecido urbano com relação a conexões, viário, áreas verdes e trazer alguns incentivos que seriam parâmetros urbanísticos para instalar e desenvolver de alguma forma isso. Mas até agora a gente não conseguiu aplicar isso de fato para nada, porque nenhum dos projetos entrou num rito de audiências ou de debate onde a gente possa ver eles aplicados, os números que tragam exemplos de aplicabilidade disso. A gente não teve isso na CPMU, tivemos uma apresentação da proposta, mas o exercício que isso impactará por exemplo, qual território novo a ser criado de HIS no PIU, se vão ter novas ZEIS, eu não tive essa resposta. [...] nenhum deles de fato já começou o exercício prático de aplicabilidade, alguma coisa precisa começar a girar para entender melhor. [...] Tem uma esteira de produção aí [de PIUs], só que talvez ao invés de avançar tanto em projeto, poderia se avançar pelo menos em um ou dois na esfera Legislativa, para a gente começar a entender essa dinâmica (informação verbal)²¹⁰.

De todo modo, o PIU já se apresenta com *status* de peça de lei flexível capaz de “modelar” o objeto urbano caso a caso, conforme os discursos jurídicos-administrativos apresentados, com vistas a superar a insegurança jurídica que havia no caso da indeterminação presente na aplicação dos instrumentos de concessão urbanística e desapropriação urbanística. A normalização do processo de estruturação do projeto pelo dispositivo do PIU já fez sentir seu efeito prático sobre a jurisprudência e sobre o mercado de concessões e parcerias entre a iniciativa privada e o poder público nas intervenções urbanas em São Paulo.

BVEP S.A. em área de propriedade da Votorantim.

²⁰⁸ Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

²⁰⁹ Daniela Ferrari, diretora de operação da Regional São Paulo da Tenda e representante do Sinduscon na comissão de políticas urbanas.

²¹⁰ Entrevista concedida por Daniela Ferrari à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

Na perspectiva do atual Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, especialmente com base na manifestação e liderança do Secovi²¹¹, é preciso considerar que ainda se faz presente uma crise no mercado imobiliário e, diante da expectativa da melhoria nos negócios do mercado da construção, a expectativa futura seria de um crescente processo das iniciativas privadas no mercado de intervenções urbanas por meio do PIU.

[...] imagina o que vai acontecer no mercado, se estourar... Imagina que haja resposta para a expectativa do mercado da Reforma da Previdência, alguns ajustes econômicos... Vamos imaginar que o mercado estoure: vai vir todo mundo pra cima – eu não tenho dúvida nenhuma, que o mercado vem para cima – e vai ser uma enxurrada de MIPs aqui para a implantação de PIUs. Eu não tenho dúvida nenhuma, porque apesar do procedimento parecer complexo, ele é muito mais simples do que fazer uma discussão, por exemplo, com a Câmara dos Vereadores, no Legislativo, a respeito de qualquer situação (informação verbal)²¹².

Vimos na primeira cena desse trabalho, marcada pelo encerramento de um ciclo das Operações Urbanas Consorciadas, que também se desenvolve um movimento em âmbito nacional de estruturação da política de parcerias e concessões e, mais especificamente analisado na cena 2, no âmbito municipal, vimos como essas iniciativas irão promover mudanças que implicarão na ampliação da participação do setor privado nas definições política urbana, sendo que o PIU passa a ser peça central para a organização de parcerias e concessões de projetos urbanos, que se generaliza e ganha normalidade, como vimos nas cenas subsequentes.

Se a partir daí podemos vislumbrar a formação de um mercado de concessões mediante o uso do PIU como dispositivo, e as cenas analisadas puderam demonstrar a generalização desses exemplos em desenvolvimento, parece possível reconhecer que ganha normalidade um processo que tende a tornar o urbano um objeto de concessão.

Não se trataria mais de concessão de obra, serviço ou bem público, mas sim do urbano sendo compreendido como objeto de domínio do poder público e passível de concessão.

²¹¹ Como base na fala de Fernando Chucre na cena 5.

²¹² Entrevista concedida por Fernando Chucre à Carolina Heldt D’Almeida, para o presente trabalho, em abril de 2019.

Isso já era objetivado na iniciativa do instrumento da Concessão Urbanística²¹³, não seria propriamente uma novidade, mas o que é novo é normalidade com que isso se apresenta mediante o dispositivo do PIU.

Apparecido Jr. (2017, p. 257-258) esclarece que o objetivo daquela iniciativa da Concessão Urbanística não se restringia à concessão de obra pública.

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. Confirma esta assertiva, de forma ainda mais eloquente, o disposto no art. 10, que autoriza, em conformidade com os respectivos limites legais, a utilização pelo concessionário dos instrumentos jurídicos urbanísticos previstos na legislação vigente, tais como o direito de preempção, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a concessão real de uso e outros conexos para o adequado cumprimento da concessão urbanística. 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.

As atividades de urbanização previstas no contrato de concessão por certo tratam de ações para além da somatória de obras, serviços ou bem públicos concedidos. Trata-se de um tipo novo de objeto, desenhado na “modelagem” de cada PIU caso a caso, que virtualmente incorpora tudo o que possa estar definido no espaço (delimitado pelo perímetro urbano) e no tempo (cuja definição é o que singulariza o contrato de concessão²¹⁴). Logo, trata-se da concessão do espaço que compreende a concessão do

²¹³ Conforme Marques Neto (2016) apontou e questionou a respeito da indefinição do objeto a ser concedido no caso da Concessão Urbanística, como vimos nesta cena.

²¹⁴ Diferentemente de uma permissão de uso, por exemplo, o aspecto que singulariza a concessão é ser um contrato com prazo finito. “Concessão trata-se de um contrato em que a Administração Pública (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) transfere à pessoa jurídica a capacidade de desempenhar o serviço público assumindo o risco inerente à atividade. O ato de concessão deverá ser feito por meio de licitação pública na modalidade concorrente, de forma bilateral, com prazo determinado, regido por lei específica, beneficiando apenas pessoa jurídica. Já a permissão é uma delegação a título precário por meio de licitação em qualquer modalidade, beneficiando pessoa física ou jurídica que demonstre a capacidade para seu desempenho,

tempo de desenvolvimento urbano daquele lugar. E esse é um aspecto fundamental que passa a ser objeto de manipulação nas “modelagens” de concessão do espaço urbano.

Segundo a justificativa de Aparecido Jr. (2017, p. 254): “[a] possibilidade de instrumentação jurídica que permita vincular a transformação do tecido urbano a um desenvolvimento planejado também em seu aspecto temporal tende a gerar maior eficiência na atuação administrativa”. Para o autor:

O mecanismo ora em estudo permite que o Poder Público, por meio de seus delegados, realize intensa atividade urbanística em determinada área de seu território em período de tempo relativamente curto. Diferentemente das operações urbanas consorciadas, em que o papel do setor privado é eminentemente de fornecer recursos ao Poder Público para que este realize as obras de infraestrutura prevista nos respectivos programas de intervenções – havendo, portanto, uma etapa entre o momento da arrecadação dos valores e da licitação e implantação de tais melhorias –, a urbanização contratada pela Administração Pública por intermédio da concessão urbanística, que contemplará todas as questões urbanístico-ambientais em seu âmbito de atuação, terá a capacidade de conformar o meio ambiente urbano em período certo e programado, nos exatos termos previstos em seu projeto urbanístico (APPARECIDO JR., 2017, p. 254).

Vimos, por exemplo, o ensaio da manipulação do tempo da implementação da intervenção urbana realizado pela gestão pública para o PIU do Arco Tietê. A referência para o cálculo do tempo na “modelagem” da proposta se balizava pela previsão da Taxa Interna de Retorno (TIR) da iniciativa privada proposta na estruturação do projeto realizado pela SP-Urbanismo. Nesta proposta, como vimos na cena 3, o PIU seria implementado via instrumento urbanístico de Área de Intervenção Urbana (AIU), na perspectiva definida na “modelagem” de um cenário mais lento de desenvolvimento urbano, para que se diferenciasse e não competisse com a Operação Urbana Consorciada Água Branca, inserida dentro do perímetro do Arco Tietê.

Vale destacar que a lógica de concessão do espaço urbano por meio do PIU, nos vários exemplos analisados – diferentemente das experiências das OUCs – não se fundamenta na expectativa de valorização do solo urbano baseada na produção futura de um conjunto de Grandes Obras Públicas de infraestruturas, mas sim num procedimento

assumindo o risco da atividade exercida; seu contrato é unilateral, podendo ser por prazo indeterminado, exigindo apenas a autorização de lei específica” (OLIVEIRA, 2010).

voltado a articular os “ativos” já presentes no território, que passariam a ser redesenhados nas “modelagens” de Grandes Projetos Urbanos.

O próprio argumento de Aparecido Jr. citado acima enfatiza a agilidade e rapidez da operação das concessões, em distinção das OUCs, uma vez que, nas concessões, a iniciativa privada realizaria diretamente toda a intervenção urbana, prescindindo do ciclo de financiamento público das atividades previstas no contrato de concessão.

Para lidar com o objeto complexo – espaço e tempo de desenvolvimento urbano – as “modelagens” de estruturação de projeto urbano buscam se apoiar em mecanismos flexíveis, ágeis, simplificados, conforme exposto. Fundamentadas em cenários de desenvolvimento urbano calcado em equações matemáticas fechadas que precisam eliminar, em função da matriz de risco do investimento privado, qualquer imprevisibilidade que possa escapar do controle do ambiente de negócios da operação. À exemplo do modelo de gestão do Método Pré-Arbitral proposto pelo consórcio OAS, Odebrecht e URBEM, que ensejou a MIP do Arco Tietê para a governança da empresa gestora Arco Tietê S.A., visto na cena 3. Neste caso, considerando que o objeto da concessão seria o espaço urbano, o consórcio propôs, mediante métodos flexíveis de gestão, a eliminação do ambiente de incerteza e de conflito considerando a plausibilidade de garantir à gestão empresarial uma forma soberana de controle total do espaço urbano.

Diante dos mais variados casos em que analisamos a recorrência de instrumentos, discursos, técnicas e processos nas séries de práticas presentes nas cenas observadas, podemos considerar que se tratam de paradigmas – relevantes pela sua exemplaridade – que estariam a testar a concessão da produção do espaço urbano como sendo plausível. Não mais significaria a concessão de obra, serviço ou bem público, mas a estruturação de projeto urbano com o objetivo de mensurar e alcançar o urbano na sua dimensão total, enquanto espaço e tempo urbano.

Conforme interpreta Villaça (2001), a disputa pelo espaço é uma disputa pelo tempo. Por isso sua análise se fundamenta na compreensão do valor (de uso e de troca) da terra

urbana enquanto terra-localização, com base na consideração do espaço a partir da aglomeração²¹⁵.

O valor do espaço não se confunde com os valores desses objetos [edifícios, casas, ruas, infraestruturas etc.]. O valor do espaço, entretanto, é maior que o somatório desses valores, pois envolve o valor da força produtiva representada pela e oriunda da aglomeração (VILLAÇA, 2001, p. 72).

Villaça, em seu livro *Espaço Intraurbano no Brasil (2001)*, baseia-se na análise de Lefebvre sobre a produção do espaço. Lefebvre entende que a própria constituição da unidade espaço só teria sentido na relação espaço-tempo. A partir de um método regressivo-progressivo de análise de longa narrativa, ele considera que ocorreria um movimento concreto na realidade social que teria engendrado o predomínio do espaço sobre o tempo²¹⁶, antes prevalecente, na medida em que: “O espaço econômico subordina o tempo a si; quanto ao espaço político, ele o evacua como ameaçante e perigoso. A prioridade do econômico e, mais ainda, a do político provoca a supremacia do espaço sobre o tempo” (LEFEBVRE, 2006, p. 17-18, II). Em *A produção do espaço* (2006), o fundamento da tese de Lefebvre se baseia na noção de produção do espaço como uma realidade social²¹⁷. O autor primeiro esclarece o sentido em que compreende

²¹⁵ Segundo Villaça (2001, p. 72): “Há consenso atualmente de que o espaço urbano é produzido – todo espaço social o é, mas vamos nos limitar ao espaço urbano. É produzido pelo trabalho social dispendido na produção de algo socialmente útil. Logo, esse trabalho produz um valor. Uma pergunta fundamental que poucos se fazem: qual é o produto desse trabalho? Há aí dois valores a considerar. O primeiro é o dos produtos em si — os edifícios, as ruas, as praças, as infraestruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela localização dos edifícios, ruas e praças, pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se apresenta assim como um valor de uso da terra – dos lotes, das ruas, das praças, das praias – valor que, no mercado, se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o da localização também é dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte. Como acontece com todos os produtos do trabalho, o capitalismo faz o possível para transformar esse produto do trabalho em mercadoria”.

²¹⁶ Em *A Produção do Espaço* (2006), Lefebvre define as contradições do espaço, e o próprio espaço, a partir do método regressivo-progressivo de análise, examinando espaços e modalidades de outras épocas da história, para compreender a sua produção e a sua virtualidade. Ele afirma seguir os passos de Marx ao pretender passar dos produtos à produção (LEFEBVRE, 2006, p. 27, advertência) e, no caso do espaço, do modo como a produção e o produto se apresentariam como dois lados inseparáveis (LEFEBVRE, 2006, p. 34, advertência).

²¹⁷ Lefebvre vai ressaltar como o processo de desenvolvimento e expansão do capitalismo foi teorizado por Marx a partir de uma teoria unitária baseada na tríade Terra-Trabalho-Capital e como, não por acaso, o primeiro termo dessa tríade, a Terra, que se referiria diretamente ao espaço, teria sido recorrentemente denegada das análises desse processo de desenvolvimento

a produção: “A produção no sentido marxista ultrapassa a oposição filosófica do ‘sujeito’ e do ‘objeto’” (LEFEBVRE, 2006, p. 3, II). Em seguida, diante dessa oposição entre “sujeito” e “objeto”, inclui um terceiro termo na dialética que seria o “objetivo”: como a atividade orientada a um objetivo; como o movimento de materiais e do material em relações de ordem, em que o que definiria a ação produtora seria a passagem incessante da temporalidade à espacialidade (LEFEBVRE, 2006, p. 3, II). Dessa maneira, o espaço não seria nem um “sujeito” nem um “objeto”, mas sim uma realidade social, um conjunto de relações e formas (LEFEBVRE, 2006, p. 30, II).

A produção do espaço urbano seria, portanto, impossível de ser constrangida a uma forma de controle total ou incorporada como domínio do poder público, ainda que os exemplos analisados acenem para essa perspectiva. Trata-se de um processo de objetivação do espaço urbano como objeto de concessão. Mas esse movimento teria ainda uma outra face: a subjetivação das práticas empresariais aplicadas à gestão e ao planejamento urbanos.

Dardot e Laval (2016), em *A nova razão do mundo*, analisam os traços de uma nova subjetividade que denominam de “subjetividade contábil-financeira”. Com base em Drucker (1985²¹⁸) afirmam que:

A nova “gestão de empreendedores”, tal como o define Drucker, pretende espalhar e sistematizar o espírito de empreendimento em todos os domínios da ação coletiva, em particular no serviço público, fazendo da inovação o princípio universal de organização. [...] Obviamente, com respeito às formas contemporâneas da governamentalidade neoliberal, a principal limitação dessa corrente parece residir numa fobia do Estado que muito frequentemente a

capitalista. No entanto, ele irá demonstrar como a Terra seria fundamental nesse processo (na relação entre renda, lucro e juro) para se demonstrar a predominância do espaço sobre o tempo: “O espaço, a terra, o solo, não desapareceram, absorvidos pela produção industrial; ao contrário: integrados ao capitalismo, eles se afirmaram como elementos ou funções específicas, na sua extensão. Extensão ativa: salto adiante das forças produtivas, modalidades novas da produção, mas no quadro do modo e das relações de produção capitalistas, o que quer dizer essa extensão (da produção, das forças produtivas) se acompanha ainda de uma reprodução das relações de produção à qual a ocupação inteira do espaço pré-existente e a produção de um novo espaço não podem ser indiferentes. Não somente o capitalismo se apoderou do preexistente, da Terra, mas ele tende a produzir o espaço, o seu [espaço]. Como? Através da urbanização, sob a pressão do mercado mundial. Sob a lei do reproduzível e do repetitivo, acumulando as diferenças no espaço e no tempo, destruindo a natureza e os tempos naturais [cíclicos]” (LEFEBVRE, 2006, § 77, V).

²¹⁸ Drucker, P., **Les entrepreneurs**. Paris: Hachette, 1985.

conduz a resumir a atividade de governar à imposição de uma vontade pela coerção. Essa atitude impede que se compreenda que o governo do Estado poderia articular-se positivamente com o governo de si do sujeito individual, em vez de contrariá-lo ou de algum modo criar-lhe obstáculos (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 154-155).

A perspectiva de Dardot e Laval (2016, p. 31) lança luz especificamente sobre o papel do Estado no neoliberalismo²¹⁹, que não poderia ser o de um “instrumento” que se possa utilizar indiferentemente para finalidades contrárias, porque ele seria codecididor dos investimentos e das normas, e, portanto, uma peça da máquina neoliberal. Entendem que foi o Estado e as organizações econômicas mundiais, em estreita convivência com os atores privados, que teriam criado as regras favoráveis ao rápido crescimento das finanças de mercado²²⁰ (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 28). O campo de formulação do conhecimento específico nessas relações entre Estado e Empresas seria derivado do conhecimento do ambiente de mercado. Para os autores, o *entrepreneurship* seria o caráter do processo de aprendizagem contínuo e de adaptação permanente. Assim, a racionalidade governamental liberal não se basearia na lógica das teorias gerais para se conhecer e prever o futuro, mas na lógica do processo concorrencial e empresarial de adquirir informação que favorece a ação. Portanto, seria o oposto ao saber total do planejador. Trata-se muito mais do *learning by discovery*, em que interessa sobretudo conhecer a natureza dos planos entre os agentes no próprio âmbito de confronto comercial no jogo concorrencial (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 145-147).

Do ponto de vista do campo da gestão e do planejamento urbano, as experiências que pudemos analisar, a partir de instrumentos, discursos, técnicas e processos na série de práticas em desenvolvimento por meio do dispositivo do PIU, revelam como a estruturação de projeto urbano se assenta numa lógica de racionalidade empresarial promovida pelo papel ativo do Estado no campo de indução legal da legislação

²¹⁹ Vale dizer que Dardot e Laval (2016, p. 31-34) entendem o neoliberalismo não como uma doutrina, mas como o desenvolvimento da lógica de mercado como lógica normativa generalizada que se estende do Estado até o mais íntimo da subjetividade, que significaria um novo “quadro normativo da razão do mundo”.

²²⁰ Os autores entendem que a autonomia e o inchaço da esfera financeira não seriam as causas primeiras e espontâneas de um novo modo de acumulação capitalista, mas seriam o efeito de políticas que estimulam a concorrência entre os atores nacionais e mundiais das finanças (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 28).

urbanística²²¹. Diferentemente como inicialmente se supunha, tal como mencionado na introdução dessa tese. O que pudemos observar, a partir do dispositivo do PIU, é a operação de organização de parcerias e concessões de projetos urbanos reposicionando os agentes partícipes da operação em nova ordem. Nela, o Estado não estaria simplesmente a delegar o planejamento urbano aos agentes privados interessados, mas sim há uma sua ação deliberada de decisão soberana pela internalização da empresa e da lógica empresarial como expediente próprio da gestão pública.

O que eminentemente justifica tais práticas são os discursos sobre a importância da verificação dos efeitos dessas práticas enquanto evidências nos resultados de efetiva implementação da intervenção urbana, que passa pela estratégia de ampliação do mercado de concessão do espaço urbano. Para tanto, vai ser importante o discurso da “eficiência” dos projetos urbanísticos²²².

A falha em reconhecer que a atividade econômica referente à transformação urbanística do solo urbano é tarefa a ser executada em ações concertadas com o setor privado (cabendo ao Poder Público

²²¹ Rolnik, em *Guerra dos Lugares* (2015, p. 352), a respeito da circulação de ideias e tecnologias tecno-políticas e de gestão para o campo do urbanismo, ressalta o papel ativo do Estado nas transformações urbanas recentes em curso: “Antes, no Brasil, o novo regime urbano foi uma construção local, tecida através de práticas com raízes profundas em nossa história e cultura, comandadas pelo Estado, a serviço do capital, em nome do crescimento e da geração de empregos”.

²²² Em referência ao título da tese de José Aparecido Junior (2017): *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Para o autor: “Neste ambiente, próprio da Administração Pública consensual – e do próprio direito urbanístico –, a desapropriação urbanística ganha condições formais de atuar de forma plena, seja para financiar intervenções realizadas diretamente pelo Poder Público, seja para viabilizar a realização de empreendimentos promovidos pelo capital privado, e destinados à sua remuneração” (APPARECIDO JR., 2017, p. 239). “Sob este aspecto, o lucro do empreendedor deve ser considerado consequência lógica da atividade econômica desempenhada, sem que se perca de vista seu condicionamento à mais adequada solução urbanística para o sítio a transformar ou requalificar. A remuneração obtida como contrapartida ao financiamento da elaboração ou implantação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, em outros termos, tem como pressuposto a capacidade da Administração Pública de definir o que deseja urbanisticamente, e o que é possível disponibilizar como retribuição ao capital particular investido privilegiando-se os postulados da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e da recuperação de parte das mais-valias advindas deste processo. O que deve ser destacado, mais uma vez, é que a participação dos particulares deve ocorrer em termos absolutamente claros e transparentes, para que as condições em que isso ocorra e os limites das decisões em termos de planejamento advindas de tal participação sejam previamente conhecidos e pactuados, especialmente para fins de fiscalização e evitando-se assim (ou, ao menos, minorando-se) as hipóteses de judicialização das políticas públicas de desenvolvimento urbano” (APPARECIDO JR., 2017, p. 308).

regular a forma com que tal ocorrerá), por fim, faz com que não se aproveite adequadamente o sucesso do empreendedorismo particular, desejado em função da geração de divisas e empregos nas cidades, em termos de desenvolvimento urbano equilibrado e sustentável (APPARECIDO JR., 2017, p. 239).

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).

Desse modo, no duplo movimento de objetivação do espaço urbano e de subjetivação das práticas empresariais aplicadas à gestão e planejamento urbanos, o Estado, dotado da maquinaria de aparato jurídico-administrativo, aparece como o poder concedente; as Empresas, como a razão de governo; o urbano, e não apenas a terra, aparece como sendo um elemento “ativo” no processo de acumulação; e o planejamento urbano como um sistema de dispositivo para operar de maneira eficiente a implementação das intervenções urbanas.

CONCLUSÃO

**A CONSTRUÇÃO DO REGIME DE VERDADE DA
CONCESSÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO**

A partir da sequência de cenas apresentadas, pudemos assistir a séries de práticas recentemente adotadas na promoção de Grandes Projetos Urbanos na cidade de São Paulo, que em conjunto revelam um processo de generalização dos Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo da concessão do espaço. Isso, por suposto, parece conferir a plausibilidade da concessão da produção do espaço urbano tornar-se verdade, mediante práticas próprias de racionalidade empresarial adotadas no campo de indução legal do planejamento urbano.

Por dispositivo 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. Com base na perspectiva de Foucault (1999; 2008; 2009), a pesquisa se apoiou na análise das categorias empíricas que permitiram o reconhecimento sobre uma série de práticas, de um certo tipo de discurso, que se constituiria como verdade através dos mecanismos de verificação pelos quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros. Para Foucault essa investigação trata 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 que permitem estabelecer, a propósito do discurso dado, quais enunciados poderão ser caracterizados, nele, como verdadeiros ou falsos” (2008a, p. 49).

Nesse sentido, a análise dos Grandes Projetos Urbanos em São Paulo por meio dos PIUs não se justifica em função de buscar a causa originária, ou por identificar o instrumento causal que operaria a concessão da produção do espaço. Mas sim pela intenção de refletir sobre esses casos como paradigmas, no sentido próprio da palavra: um exemplo, ou seja, como casos significativos pela sua exemplaridade. Considerando que se trata de um processo em que esses exemplos se instituem e que, portanto, sua análise ajuda a esclarecer algumas das dimensões da produção do espaço urbano contemporâneo no Brasil.

Assistimos na cena 1 ao movimento de encerramento de um ciclo correspondente ao momento de maior participação das adesões privadas nas Operações Urbanas

Consorticiadas (OUCs), em função do cenário de crise econômica e particularmente com a crise que afeta o setor da construção, com relação tanto ao mercado imobiliário quanto ao subsetor de Grandes Obras Públicas. Nas cenas 2 e 3 apresentamos os movimentos concomitantes de revisão do Plano Diretor Estratégico de São Paulo e da formulação do procedimento do Projeto de Intervenção Urbana (PIU); ao mesmo tempo, analisamos o ensaio do Grande Projeto Urbano do Arco Tietê sobre a experiência que alimentaria o desenvolvimento dos PIUs. Vimos como, nesse processo, as empreiteiras de Grandes Obras Públicas, apesar de inicialmente apresentarem-se com pretensões contundentes na participação da intervenção urbana da PMI do Arco Tietê, saem de cena na medida em que se aprofunda a crise política e econômica observada na cena 1.

Haveria uma cisão nas frações do capital da construção civil que antes conjugavam-se na formulação das OUCs. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento dos Grandes Projetos Urbanos não mais significaria experiências restritas a situações de exceção antes estruturadas pela produção das Grandes Obras Públicas (sejam elas situações de enclaves fora de centros urbanos ou na oportunidade de (mega)eventos específicos na cidade). A partir de então observamos o fomento sistemático à participação privada nos projetos urbanos de interesse público através do desenvolvimento da maquinaria do Estado a fim de articular o arcabouço da legislação urbanística municipal ao marco regulatório das parcerias e concessões, que inicialmente fora formulado para as Grandes Obras Públicas de infraestrutura.

É nesse sentido que o PIU é ensaiado como peça que dispõe os agentes interessados, os territórios de interesse e os instrumentos pertinentes a operar um desenho jurídico-administrativo, regido por contrato de parceria, que define um regime de desenvolvimento urbano específico caso a caso²²³. As cenas subsequentes apresentam recorrentemente os casos em que o PIU é desenvolvido (ou validado) pela gestão municipal como meio de engajamento da gestão privada do projeto de interesse público. Evidenciando a parceria público-privada e a concessão como pressupostos da estratégia de desenvolvimento urbano, o que *de per se* contesta os argumentos que inicialmente justificavam a proposição do PIU pela gestão municipal (em referência aos três

²²³ Ascher (2010, p. 81-98) destaca esse caráter como um dos princípios correntes no novo urbanismo, que privilegia a negociação e o contrato *ad hoc* em detrimento da lei e da regra.

argumentos apresentados na cena 2). Primeiramente, não se trata de uma inversão da lógica da definição do instrumento como sendo posterior e subjugada às definições do projeto urbano, mas se trata de um meio de estruturação do projeto urbano modelado conforme a parceria que seja capaz de viabilizar a concessão. O segundo ponto se referia ao argumento do PIU ensejar um maior controle público do projeto urbano, isso pode ser confirmado apenas se se compreende, nessa perspectiva, o que se observou a respeito de uma ação pública e soberana²²⁴ de decisão deliberada por um modelo de concessão do empreendimento²²⁵, que confere a implementação do projeto urbano ao controle privado de gestão profissional²²⁶. Por último, a estratégia de associar a aquisição à destinação de terras, que supostamente poderia fundamentar um banco de terras público, teria por finalidade, no entanto, fornecer o lastro material para subsidiar a parceria público-privada, mediante as ações de incorporação do poder público. Assim, o dispositivo do PIU, de modo prático e operativo, dispõe a parceria público-privada na lógica e no desenho da política pública de desenvolvimento urbano.

As cenas 4 e 5 demonstram um movimento de generalização da aplicação dos PIUs e revelam o PIU como dispositivo de concessão não apenas de uma obra ou de um serviço público mas do espaço urbano, inclusive na medida em que ele se apresenta dotado de expedientes mais simplificados, ágeis e flexíveis para operar uma intervenção urbana mediante a participação da iniciativa privada, com efeito no campo de indução legal promovido pelo poder público para a organização de um mercado de concessão do espaço urbano.

²²⁴ A reflexão aqui se baseia na questão de Agamben (2004, p. 12), que não seria uma questão sobre estar fora da lei ou não, mas sobre a relação entre a política e o direito, pois estaria em jogo a suposta diferença entre o político e o jurídico, a partir da pergunta sobre quem é o soberano que decide sobre o estado de exceção na contemporaneidade.

²²⁵ Poderíamos considerar este modelo como sendo uma face urbana da agenda neoliberal no Brasil, se entendemos o Estado como peça da máquina neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 31), e a política urbana caracterizada pelo traço da servidão financeira, em alusão à tese de Leda Paulani sobre a política econômica neoliberal no *Brasil Delivery* (2003; 2008). Segundo a autora (PAULANI, 2003, p. 27) “(...) num mundo tão dominado por esses capitais fictícios e dominado, além disso, pela vertigem de valorizar o valor sem a mediação da produção, nada mais interessante do que transformar economias nacionais com alguma capacidade de produção de renda real, mas sem pretensões de soberania, em prestamistas servilmente dispostos a cumprir esse papel e a, dessa forma, lastrear, ainda que parcialmente, a valorização desses capitais”.

²²⁶ Como vimos expressamente presente na proposta da PMI do Arco Tietê analisada na cena 3.

A análise da PMI dos Terminais Municipais de Ônibus feita na cena 6 ilustra o exemplo desse processo. Essa tendência, inicialmente testada no âmbito da gestão municipal de 2013-2016, alimentando-se das experiências antecessoras das OUCs e da Concessão Urbanística, é impulsionada a partir da agenda de desestatização com a nova gestão municipal em 2017 e com a hegemonia do mercado imobiliário no setor da construção frente a uma política de concessão, generalizando o uso do dispositivo do PIU para a viabilização da concessão do espaço urbano. Na cena 7 analisamos instrumentos, discursos, técnicas e processos desenvolvidos como expediente próprio do aparato jurídico-administrativo do Estado para a estruturação de projetos, visando amparar a insegurança jurídica dos processos de concessão e desapropriação urbanística realizados com a parceria privada. Para tanto, o que se observa é a construção do discurso do PIU como um dispositivo suficiente para viabilizar a concessão e a desapropriação urbanística, prescindindo de qualquer instrumento de ordenamento urbano ou de projeto de lei, e cada vez menos vinculado propriamente a um interesse público, a não ser formalmente, como vimos exemplarmente nos movimentos de implementação da Concessão dos Terminais de Ônibus de São Paulo.

Se a partir daí podemos vislumbrar a formação de um mercado de concessões mediante o dispositivo do PIU, e as cenas analisadas puderam demonstrar a generalização desses exemplos em desenvolvimento, parece possível reconhecer que ganha normalidade um processo que tende a tornar o urbano um objeto de concessão. Pois a concessão do espaço urbano parece se normalizar como norma na produção do espaço, com base nas práticas da concessão de obras e serviços, ao incorporar o espaço urbano com objeto. Reconhecemos então um duplo movimento de objetivação do espaço urbano e de subjetivação da empresa²²⁷ nas práticas empresariais aplicadas à gestão e ao planejamento urbano.

Nesse processo, a apresentação da proposta de um programa de intervenções mediante um projeto urbano (com o rito de sua formulação, avaliação e aprovação) aparece como sendo um movimento retórico recorrente para a figuração do interesse público no processo. Assim, o discurso do “projeto urbano de interesse público” passa a adquirir

²²⁷ Com referência à governamentalidade neoliberal, tal como Dardot e Laval (2016, p. 328) designam: “‘Empresa’ é também o nome que se deve dar ao governo de si na era neoliberal”.

aqui um papel operativo fundamental como dispositivo de viabilização da concessão do espaço urbano, muito embora esse movimento retórico não seja uma particularidade do uso do PIU. O que a análise buscou demonstrar 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 e de racionalidade de planejamento urbano.

Na investigação do panorama dos PIUs em andamento, 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, como do direito à cidade, a não ser do ponto de vista formal processo administrativo.

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” nos projetos urbanísticos²²⁸, com efeito para a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como sendo padrão 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.

O dispositivo do PIU se apresenta então como peça eficiente para operar a maquinaria do Estado à serviço do interesse privado, em nome de uma efetiva intervenção urbana, que ganha normalidade no campo do planejamento urbano, e que tem na concessão a estratégia de desenvolvimento urbano.

Por isso a tese de que estamos diante da construção do regime de verdade da concessão da produção do espaço como norma no desenvolvimento urbano. E, por conseguinte, o objetivo da presente tese em realizar a análise crítica para desnudar o processo de construção desse regime de verdade, através da observação da sequência de cenas aqui

²²⁸ Tal como é destacado no título da tese de Aparecido Jr. (2017): *Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*.

apresentadas que puderam revelar as séries de práticas que marcam e operam a realidade urbana²²⁹, induzindo vetores da produção do espaço, com efeito na demarcação do que passa a ser compreendido como plausível e verdadeiro no campo do planejamento urbano.

²²⁹ Em referência à perspectiva de Foucault (2008, p. 27) sobre o processo de constituição dos regimes veridicionais que não se apoiam em ilusões, pois seria assim “não um erro que fez que uma coisa que não existe possa ter se tornado coisa. Não é uma ilusão, já que foi precisamente um conjunto de práticas, e de práticas reais, que estabeleceu isso e, por isso, o marca imperiosamente o real”. Seria sobretudo uma “vontade de verdade assim apoiada sobre um suporte e uma distribuição institucional [que] tende a exercer sobre os outros discursos (...) uma espécie de pressão e como que um poder de coerção” (2011, p. 18). Trata-se da “vontade de verdade como prodigiosa maquinaria destinada a excluir todos aqueles que, ponto por ponto, em nossa história, procuram contornar essa vontade de verdade e recolocá-la em questão contra a verdade” (...) (2011, p. 20). Porque “(...) para que tenha um alcance político, a análise tem de visar não a gênese das verdades ou à memória dos erros. Saber quando determinada ciência começou a dizer a verdade, que importância tem? (...) o que tem importância política atual é determinar que regime de verificação foi instaurado num determinado momento (...)” (2008, p. 50).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AALBERS, M. B. The financialization of home and the mortgage market crisis. **Competition & Change**, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.

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

_____. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004

_____. **Homo Sacer**: O poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

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

ANNEMBERG, F.; PAULA, P. Inovações e alternativas institucionais para a transformação urbana em São Paulo In: BALBIM, R.; KRAUSE, L. (Ed.) **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

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

APPARECIDO JR., J. A.; FIASCHETTI, B. B. Projetos de intervenção urbana: a proposta de um método para a construção e aplicação do direito urbanístico. **Direito urbanístico e planejamento urbano**: avanços, retrocessos e desafios. Porto Alegre: OAB/RS, 2018, v. 04, p. 341-362.

ARANTES, O. **Urbanismo em fim de linha**. São Paulo: Edusp, 2001.

ASCHER, F. **Contribuição à análise da construção civil**. São Paulo: *Mímio*, s.d.

_____. **Os novos princípios do urbanismo**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BANDEIRANTE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS; BANGUERA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS. **Manifestação de Interesse Privado (MIP) PIU Novo Entrepósito de São Paulo (NESP)**. Documento, 11 jul. 2016.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 3.365, de 21 de junho de 1941.** Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, Casa Civil, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995.** Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1995

BRASIL. Ministério do orçamento e gestão. **Portaria MPOG nº 42, de 14 abr. 1999,** Brasília, Diário Oficial da União, 1999.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Congresso Nacional. Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Decreto nº 5.977 de 1º de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 3, *caput* e § 1, da Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2006.

_____. **Parceria Público Privada.** 2012. Disponível em: www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2012/04/parceria-publico-privada-ppp. Acesso em: 12.03.2019.

_____. **Lei nº 13.089 de 12 de janeiro de 2013. Estatuto da Metrópole.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm> Acesso em: 21 mai., 2019.

_____. **Medida provisória nº 700, de 8 de dezembro de 2015.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. A medida vigorou até 17 de maio de 2016. Brasília: Casa Civil, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv700.htm>. Acesso em: 19 maio 2019

_____. **PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL nº 241, de 15 de dezembro de 2016.** Proposição de redução dos gastos públicos. 2016. disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 21 de mai. 2019.

CAMARGOS, R. C. M. **Estado e empreiteiros no Brasil: uma análise setorial.** 1993. 173f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/279361>>. Acesso em: 21 maio 2019.

CARDOSO, I. C. O papel da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro na estruturação do espaço urbano: uma “máquina de crescimento urbano”? **O Social em Questão** - Ano XVI. Rio de Janeiro, n. 29, p. 69-100, 2013.

CASTRO, J. R. Quando a população brasileira já perdeu com a crise econômica. **Nexo Jornal.** São Paulo, 17 set. 2017. Não paginado. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/09/17/Quanto-a-populacao-brasileira-ja-perdeu-com-a-crise-economica>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

CASTRO, M. C.L.; PIOVEZANE, P. M. Operações Urbanas. In: MOREIRA, M. (Coord.). **Estatuto da Cidade.** São Paulo: CEPAM, 2001. p. 395-407.

CALVACANI, T. **Ceagesp vai mudar de lugar em SP, segundo gestão Dória. Folha de S. Paulo, Cad. Agora São Paulo. São Paulo, 24 abr. 2019.** Disponível em: <<https://agora.folha.uol.com.br/sao-paulo/2019/04/ceagesp-vai-mudar-de-lugar-em-sp-segundo-gestao-doria.shtml>> Acesso em: 28 abr. 2019.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo, 2005.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997,** Estabelece programa de melhorias para a área central da cidade, cria incentivos e formas para sua implantação, e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/783a3_Lei_N_12.349-97_Estabelece_programas_de_melhorias.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo de 2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **Lei nº 13.769, de 26 de janeiro de 2004a.** Altera a Lei no 11.732, de 14 de março de 1995, que estabelece programa de melhorias para a área de influência definida em função da interligação da Avenida Brigadeiro Faria Lima com a Avenida Pedroso de Moraes e com as Avenidas Presidente Juscelino Kubitschek, Hélio Pellegrino, dos Bandeirantes, Engo Luis Carlos Berrini e Cidade Jardim, adequando-a à Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). São Paulo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_13769_26_01_04.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004b.** Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo. São Paulo: SMDU, 2004.

_____. **Lei nº 13.872, de 12 julho de 2004.** Aprova a Operação Urbana Consorciada Rio Verde-Jacu. São Paulo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <<https://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/808182/lei-13872-04>>. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. **Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007.** Institui o programa municipal de parcerias público-privadas, cria a companhia São Paulo de Parcerias (SSP) e dá outras providências. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, out. 2007.

_____. **Lei nº 14.917, de 7 de maio de 2009a.** Dispõe sobre a concessão urbanística no município de São Paulo. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2009.

_____. **Lei nº 14.918, de 7 de maio de 2009b.** Autoriza o executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz. São Paulo: Diário Oficial da Cidade, 2009.

_____. **Decreto nº 51.397, de 8 de abril de 2010.** Institui procedimentos para registro, avaliação, seleção e aprovação de projetos básicos, projetos executivos, estudos de viabilidade de empreendimentos, investigações, levantamentos e demais elementos previstos no artigo 21 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, relacionados a projetos de parceria público-privada, concessão comum de obras e de serviços públicos e permissão de serviços públicos. São Paulo: Câmara Municipal, 2010a. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-51397-de-08-de-abril-de-2010>>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Decreto nº 51.415, de 16 de abril de 2010.** Dispõe sobre a criação da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB, conforme autorizado pela Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009, bem como aprova os contratos sociais das empresas públicas São Paulo Urbanismo - SP- Urbanismo e São Paulo Obras - SP-OBRAS. São Paulo, 2010b.

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2010/5141/51415/decreto-n-51415-2010-dispoe-sobre-a-cisao-da-empresa-municipal-de-urbanizacao-emurb-conforme-autorizado-pela-lei-n-15056-de-8-de-d90,,Lezembro-de-2009-bem-como-aprova-os-contratos-sociais-das-empresas-publicas-sao-paulo-urbanismo-sp-urbanismo-e-sao-paulo-obras-sp-obras>>. Acesso em: 21 maio 2019.

_____. **Lei nº 15.416, de 22 de julho de 2011.** Altera os arts. 3º, 22, 25 e 28 da Lei nº 13.260, de 28 de dezembro de 2001, que aprovou a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. São Paulo: Câmara Municipal, 2011. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/lei_15416_22_07_11.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei nº 15.893, de 7 de novembro de 2013.** Projeto de Lei nº 505/12, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo) Estabelece novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Urbana Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da Operação; revoga a Lei nº 11.774, de 18 de maio de 1995, e altera a redação do § 2º do art. 3º da Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. São Paulo: Câmara Municipal, 2013a. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/agua_branca/index.php?p=163691>. Acesso em: 21 maio 2019.

_____. **Lei nº 15.931, de 20 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste do Município de São Paulo, nos termos que especifica. São Paulo: Câmara Municipal, 2013b.

_____. **Lei nº 53.799, de 26 de março de 2013.** Estabelece procedimento a ser observado para a desapropriação de bens úteis ou necessários aos interesses da administração municipal. São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2013c.

_____. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Plano Diretor Estratégico. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. **Projeto de Lei n. 673, de 13 de maio de 2015.** Dispõe sobre a apresentação de prestação de contas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo no que se refere à atuação das Organizações Sociais no Estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2015.

_____. **Lei nº 16.402, de 23 de março de 2016.** Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. São Paulo: Câmara Municipal, 2016a. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Decreto 56.901, de 29 de março de 2016.** Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei no 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico. São Paulo: Diário Oficial do Município, 2016b.

_____. **Decreto nº 57.537, de 16 de dezembro de 2016,** São Paulo: Secretaria do Governo Municipal, 2016c.

_____. **Nota técnica aspectos jurídicos de novembro de 2016.** Projeto de intervenção urbana do Arco Tietê. São Paulo, 2016d. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/ACT_02_2W_RT_001%20_Z_AspectosJuridicos.pdf> Acesso em: maio 2019.

_____. **Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017.** Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. São Paulo: Câmara Municipal, 2017a. 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 nov. 2017.

_____. **Decreto nº 57.576, de 1 de janeiro de 2017.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. São Paulo: Câmara Municipal, 2017b. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017/>>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Decreto nº 16.766, de 20 de janeiro de 2017.** Autoriza a alienação da participação societária detida pelo Município de São Paulo na São Paulo Turismo S.A., nas condições que especifica; altera a Lei nº 4.236, de 26 de junho de 1952. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2017c. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20171221&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. **Projeto de lei 397, de 7 de agosto de 2018.** Altera disposições da lei nº 15.893 de novembro de 2013, que estabelece diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da operação urbana consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação; bem como substitui o quadro III - fatores de equivalência de CEPAC, anexo à aplicação da nova tabela de fatores constante do quadro. São Paulo: Radar Municipal, 2018a. Disponível em: <<https://www.radarmunicipal.com.br/proposicoes/projeto-de-lei-397-2018>> Acesso em: 21 maio 2019.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Lei nº 16.886, de 4 de maio de 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. São Paulo: Câmara Municipal, 2018b. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16886-de-4-de-maio-de-2018>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Decreto nº 58.066, de 05 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre os Projetos de Intervenção Urbana previstos no § 1º do artigo 2º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, bem como sobre a análise dos processos de licenciamento que especifica. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2018c. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20171221&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 maio 2019.

CINTRA, M. Não matem o Cepac. **Folha de S. Paulo.** Opinião. ago. 2018. Não paginado. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/08/nao-matem-o-cepac.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

COMA, M. C. Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el 'eventismo' como catalizador de la regeneración a través de grandes proyectos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 3, n. 2, p. 211-227, 2011.

CORIAT, B. O processo de trabalho de tipo 'canteiro' e sua racionalização: observações sobre algumas tendências da pesquisa atual. Trabalho em canteiro. Plano, construção e habitat. **Atas de colóquio.** Tradução de Jorge H. Oseki; Revisão de João Sette. *Mímio*. nov., 1983.

CORREIA, T. B. De vila operaria a cidade companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, nº 4, São Paulo, 2001, p. 83-98.

D'ALMEIDA, C. H. **A produção material de uma obra:** processo de trabalho na construção de ilha solteira. (Trabalho Final de Graduação) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007.

_____. **Produção empresarial da cidade: um laboratório - 1965-1974.** 2012. (Mestrado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

_____. **Produção Empresarial da Cidade no Brasil: um laboratório/ 1965-1974.** São Paulo: Alameda, 2019.

_____. Concessa venia: a concessão urbana da produção do espaço em grandes obras públicas. **XV ENANPUR, 2013**, Recife, 2013.

D'ALMEIDA, C. H.; GUERESI, S. Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana. **Cadernos FGV Projetos.** Cidades Sustentáveis, ano 13, n. 32, Edição Especial Bilíngue, p. 258-308, 2018.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; OLIVEIRA, R.; PULHEZ, M. “Da perspectiva das obras de grande escala para a historiografia da arquitetura: contribuições desde a sua produção no Brasil dos anos 1960 e 1970”. In: LIRA, J. **Arquitetura e Escrita.** São Paulo: Romano Guerra, 2020 (no prelo).

DARDOT, P; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

DELEUZE, G. **Conversações (1972-1990).** Tradução de Peter Pál Pelbart. São Paulo: Editora 34, 2010.

DESAP (DEPARTAMENTO DE DESAPROPRIAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO). **Fluxo de desapropriação na PMSP (documento).** PMSP, 2016.

FERREIRA, P. **O filé e a sobra.** As favelas no caminho do capital imobiliário. 2017. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERRO, S. **Arquitetura e trabalho livre.** São Paulo: Cosac & Naify, 2006. (Original em 1979.)

FIX, M. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. **São Paulo Cidade Global: fundamentos financeiros de uma miragem.** São Paulo: Boitempo, 2007.

FIX, M.; FERREIRA, J.S.W. A urbanização e o falso milagre do CEPAC. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Tendências e Debates, 17 de abr. de 2001.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. (Doutorado) – Universidade de Campinas, UNICAMP, Campinas/São Paulo, 2011.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **A ordem do discurso.** São Paulo: Edições Loyola, 2011.

_____. **Nascimento da biopolítica.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GADENS, L. N.; HARDT, L. P. A., FREY, K. Das práticas de gestão de Grandes Projetos Urbanos. **Saude soc.**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 21-32, dez. 2012 . p. 23- 24. Disponível em:
<https://scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/sa-usoc/v21s3/03.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

GIANCOLA, C; MACHADO, L. **Prefeitura de SP assina escritura do parque Augusta neste sábado.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/04/02/prefeitura-de-sp-assina-escritura-do-parque-augusta-neste-sabado.ghtml>> Acesso em: 6 abr. 2019.

GITAHY, M.; PEREIRA, P. **O complexo industrial da construção e a habitação econômica moderna 1930-1964.** São Carlos: Rima, 2002.

HALL, P. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** Tradução de Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2002

HARVEY, D. **Spaces of Hope.** Edinburgh University Press: Edinburgh, 2003.

_____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

IAB-SP. **Boletins de acompanhamento das Operações Urbanas**. São Paulo: GT Operações Urbanas, 2018.

INFRA2038. **Carta aberta**. São Paulo, out. 2017b. Disponível em: <<https://www.infra2038.org/carta-aberta>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

_____. **De-Risking PPPs: Paving the win-win game for Brazilian infrastructure**. São Paulo, dez. 2017a. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/63fe2f_9d2e7b4392f0488e9be1720e44c0f84a.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

IPEA; AFD. **Concessões, PPPs e desenvolvimento urbano. Como tirar o melhor proveito?** Brasília, IPEA, 2013.

KLINK, J; SOUZA, M. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Caderno Metrôpoles**. São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 379-406.

LEFEBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução do grupo “As (im)possibilidades do urbano na metrópole contemporânea”. 4. ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. *Mímio*, 2006.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**. 2010. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Concessão Urbanística: riscos e compromissos. **Anais XV ENANPUR**. Recife: XV ENANPUR, 2013, p. 1-12.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S.W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: OSÓRIO, L. M. (Org.) **Estatuto da cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras** [S.l: s.n.], 2002.

MARQUES NETO, F. A. **Concessões**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. ISBN 978-85-450-0040-2.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. v. I e II. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. Revisão Paul Singer. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Esclarecimento a respeito de eventual influência do Grupo Odebrecht na formatação do Chamamento Público Nº01/2013/SMDU**. São Paulo, 21 mar. 2013.

_____. **Por este motivo o processo do PIU Anhembi está sob investigação no Ministério Público de São Paulo (MPSP) para apurar irregularidades no seu desenvolvimento.** Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/DO_Estado>. Acesso em: 05 maio 2019.

MONTANDON, D. T. **Operações urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MONTANDON, D.T.; IGNATIOS, M.F. **A dimensão urbanística da Outorga Onerosa do Direito de Construir no Município de São Paulo**. Working Paper: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

MOURA, A. D. S. **Novas soluções, velhas contradições**: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro. 2011. 288. f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

NOBRE, E. A. C. Quem ganha e quem perde com os Grandes Projetos Urbanos? Avaliação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada em São Paulo. **Cadernos IPPUR**. Rio de Janeiro, v. 23, p. 203-219, 2009.

_____. Recuperação da valorização imobiliária para financiamento da transformação urbana. In: BALBIM, R.; KRAUSE, L. (Ed.) **Eixos de estruturação da transformação urbana**: inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2015/07/160905_livro_eixos_de_estruturacao-1.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

ODEBRECHT; OAS. **Pedido de autorização para realização dos Estados de implementação de Operações Urbanas (OUC) e Áreas de Intervenção Urbana destinada à requalificação, operação e manutenção da região denominada “Faixa Leste-Oeste” (Empreendimento) compondo-se Operações Urbanas Consorciadas Lapa-Brás, Celso Garcia, Amador Bueno e Áreas de Intervenção Urbana do eixo denominado Apoio Norte da Marginal do Rio Tietê**. Documento [Prefeitura de São Paulo]. São Paulo, 10 dez. 2012.

ODEBRECHT; OAS. **Proposta ao Chamamento Público Projeto Arco Tietê.** Documento [Prefeitura de São Paulo]. São Paulo, 24 jul. 2013.

ODEBRECHT; OAS; URBEM. **I Pilares do Projeto; II Empresa S.A.:** Complementação à 2ª fase do PMI do Arco Tietê. Documento [Prefeitura de São Paulo]. São Paulo, 15 mar. 2016.

OLIVEIRA, F. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e debates.** v. 6. São Paulo: NERU, p. 36-54, 1982.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista:** O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, F. C. S. **O que se entende por concessão e permissão no Direito Administrativo.** JUS Brasil, 2010. Não paginado. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2087351/o-que-se-entende-por-concessao-e-permissao-no-direito-administrativo-fernanda-carolina-silva-de-oliveira>>. Acesso em: 22 maio de 2019.

OSEKI, J. H. **Algumas tendências da construção civil no Brasil.** FAU/USP, São Paulo, 1982.

PAULANI, L. **Brasil Delivery:** servidão financeira e estado de emergência. São Paulo: Boitempo, 2008.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras.** São Paulo: SMDU, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_Propostas-CO.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Programa de metas 2017/2020.** São Paulo, 2017a. Disponível em: <<http://programademetas.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 maio 2019.

_____. **Consultas Públicas dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel.** Processos Participativos encerrados. São Paulo, 2017b. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/consultas-publicas/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Consulta Pública dos PIUs do Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel.** São Paulo, 2017c. Disponível em:

<<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminal-campo-limpo/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **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. São Paulo, 2017d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=239127>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **Projeto de concessão de terminais de ônibus urbanos avança mais uma fase**. São Paulo, 2017e. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/noticias/?p=2433>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **PMI Terminais de ônibus**. Apresentação. São Paulo, 2017f. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. **Consulta Pública PIU Nações Unidas**. São Paulo, 2018a. Disponível em: <<https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-nacoes-unidas/#/consulta>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Plataforma digital de monitoramento dos PIUs**. São Paulo, 2018b. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Ficha dos 55 projetos passíveis de desestatização**. São Paulo, 2018c. Disponível em: <[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Lista%2055%20projeto s.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Lista%2055%20projeto%20s.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **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**. São Paulo, 2018d. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-hknYeBCPwnxWainzH_o0t4zq3QpfjKg/view>. Acesso em: 10 out. 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Minuta do decreto do PIU Anhembi**. São Paulo, 2018e. Disponível em: <<https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/#/anhembis2>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Projeto de Intervenção Urbana do Ceagesp**. São Paulo, 2018e. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/noticias/?p=253505>>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. **Plataforma: Projetos de Intervenção Urbana**. São Paulo: SMUL, 2019. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 22 maio de 2019.

_____. **GeoSampa**. São Paulo, 2019. Disponível em: <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx>. Acesso em: 22 maio 2019

PMSP; CONSÓRCIO GRANDE ABC; PMG. **Caderno Preliminar de Propostas ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo; São Bernardo, novembro, 2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Câmara aprova pacote de concessões de Doria em 1ª votação**. São Paulo: Câmara Municipal, 2017. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/camara-aprova-pacote-de-concessoes-de-doria-em-1a-votacao>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

RIBEIRO, G. L. Cuánto más grande mejor/ Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos. **Desarrollo Económico**, edited by Gustavo Ribeiro. Buenos Aires: v. 27, 1987.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, R. (Org.). **Cidade Estado Capital**: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAU, USP, 2018.

ROYER, L. de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SÁNCHEZ, F. et al. Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos Grandes Projetos Urbanos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, p. 39-56, 2004.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO). **Versão preliminar do Comunicado de Chamamento Público Nº1/2012/SMDU**. São Paulo, 21 dez. 2012.

_____. **Subsídio ao Zoneamento**. São Paulo: SMDU, 2014a. Apresentação em PPT. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Apresentação do PDE 2014**. São Paulo: SMDU, 2014b. Apresentação em PPT. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Projeto de Decodificação e Mapeamento: Fluxos e Gargalos**. SMDU, abr. 2015.

_____. **Projeto de Lei nº 723/2015 do Projeto de Intervenção Urbana Bairros do Tamanduateí**. São Paulo: SMDU, 2015b.

_____. **Instrumentos financeiros da política urbana: a experiência do município de São Paulo**. São Paulo: SMDU, 2015c. Apresentação em PPT. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

_____. **Arco do Futuro na São Paulo de hoje**. São Paulo: SMDU, 2016a.

_____. **Urban policy's financial instruments: the experience of São Paulo**. Apresentação realizada na ONU Habitat 3. São Paulo: SMDU, out. 2016b.

_____. **A política urbana em São Paulo: experiência e projetos**. São Paulo: SMDU, 2016c.

_____. **Sistema de planejamento e governança**. Região metropolitana e subprefeituras. Apresentação realizada na ONU Habitat 3. SMDU, out. 2016d.

_____. **Subsídio ao Macrozoneamento**. São Paulo: SMDU, 2016. São Paulo: SMDU, out. 2016e. Apresentação em PPT. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO). **Balanço da Gestão Haddad sobre o Arco do Futuro**. Documento, 12 set. 2016f.

_____. **Arquivos do PIU**. São Paulo: SMDU, 2016g. Apresentação: PPT. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/arquivos/>. Acesso em: 20.11. 2017.

_____. **Minuta do Projeto de Lei Projeto de Intervenção Urbana do Arco Tietê**. São Paulo: SMDU, 2016h.

_____. **Cartilha com as estratégias ilustradas**. Parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo. Lei nº 16402, de 22 de março de 2016. Zoneamento ilustrado. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2016i. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/GESTÃO2-smdu-zoneamento_ilustrado_cartilha-1.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO); SP-URBANISMO **Comunicado de Chamamento Público nº 1/2013/SMDU**. São Paulo: SMDU, 2013.

_____. **Análise territorial da RMSP e subsídio ao macrozoneamento**. Apresentação ao Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU). São Paulo: SMDU, 2016a.

_____. **PMI: Arco Tietê. 2ª. fase de Estudo de Viabilidade. Relatório Final: análise das propostas**. Documento, 20 set. 2016b.

SMOLKA, M. O. **Recuperação de mais-valias fundiárias na América Latina: políticas e instrumentos para o desenvolvimento urbano**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2014. Disponível em: <www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacao-mais-valias-fundiarias-full_0.pdf>. Acesso em: 19 maio 2019.

SPDA - COMPANHIA SÃO PAULO DE DESENVOLVIMENTO E MOBILIZAÇÃO DE ATIVOS DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Imóveis da Prefeitura do Município de São Paulo**. São Paulo: SPDA, 29 dez. 2015.

SPP (São Paulo Parcerias). **Portfólio de Projetos Prioritários**. São Paulo, Portfólio Interno. 2013.

SP-URBANISMO. Superintendência de Desenvolvimento Econômico (SDE). **Estruturação de Projetos**. Portfólio Interno. São Paulo: SDE, 2014.

_____. **Arco Tietê**. Plano Estratégico. Diagnóstico inicial. Documento, abr. 2015.

_____. **Gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo**. São Paulo: SP-Urbanismo; DGO, 2016a. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%C3%87O_GERAL.pdf>. Acesso em 15 jul. 2017.

_____. **Fluxograma do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário-DGPI (documento)**. SMDU, 2016b.

_____. **Arco Tietê**: Estudo de Adensamento. Documento, 2 set. 2016c.

_____. **Projetos de Intervenção Urbana dos Terminais Municipais** Caderno de Referências: **Diagnóstico Socioterritorial e Programa de Interesse Público**. São Paulo, jun. 2017. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PIU_terminais-municipais_2017_07.pdf> Acesso em: 30 set. 2017.

SHIMBO, L. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

STROHER, L. **Operações Urbanas Consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?** Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, p. 455-477, maio/ago. 2017.

SOUZA, Â. **Processo de trabalho e coletivo operário nos canteiros de obras públicas. Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Editora Cortez e Anpocs, 1986.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F. e RODRIGUEZ, A. Neoliberal urbanization in Europe: largescale urban development projects and the new urban policy. **Antipode**, n. 34, pp. 542-577, 2002.

TELLES, V. Trabalho, cidade e os elos perdidos da política. In: RIZEK, C; ROMÃO, W.(Orgs.). **Francisco Oliveira, a tarefa da crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

TELLES, V; HIRATA, D. Cidades e práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e ilícito. 31º Encontro Nacional da ANPOCS. **Anais do 31º Encontro da ANPOCS**. Caxambu, set. 2007.

TONE, B. **Notas sobre a valorização imobiliária em São Paulo na Era do Capital Fictício**. 2010. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ULTRAMARI, C; REZENDE, D. A. Grandes projetos urbanos: conceitos e referências. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 7-14, abr./jun. 2007.

URBEM - INSTITUTO DE URBANISMO E ESTUDOS PELA METRÓPOLE. **Respostas aos esclarecimentos do Arco Tietê**. São Paulo, 13 maio 2016.

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. **Anais do XIV ENANPUR**. Rio de Janeiro, 2011.

VARGAS, N. Racionalidade e não-racionalização: o caso da construção habitacional. In: FLEURY, A. C. C.; VARGAS, N. (Orgs). **Organização do Trabalho**: uma abordagem interdisciplinar – Sete estudos sobre a realidade brasileira. São Paulo: Atlas, 1983.

_____. Tendências de mudança na indústria da construção. **Espaço e Debates**. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, FAUUSP, 1992, n. 36, ano XII, p. 47-53.

VICENTINI, Y. **Cidade e história na Amazônia**. 1994. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

VIGÊNCIA (ANGELIM, D.; MARTINS, D.; BERRÓN, G.; BRANT, M.; FERRAZ, T. S.). **São Paulo S.A**: Retrato de um projeto privatizante de governo – Relatório de pesquisa. São Paulo: Vigência, maio 2018. Disponível em: <http://www.vigencia.org/wp-content/uploads/2018/06/São-Paulo-SA_finalissimo.pdf>. Acesso em: 22 maio 2019.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. e SCHIFFER, S. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, Edusp, 1999.

_____. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 2001.

WHITAKER, J. S. Projetos de intervenção urbana (PIU): São Paulo inovando na intervenção pública sobre o espaço urbano. **Cidades para que(m)?** December 25, 2015. Disponível em: <<https://cidadesparaquem.org/blog/2015/12/25/projetos-de-interveno-urbana-piu-so-paulo-inovando-na-interveno-pblica-sobre-o-espao-urbano>>. Acesso em: 19 abr. 2019.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, P. **A cidade caleidoscópica**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2007.

ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

AGAMBEN, G. **O que resta de Auschwitz**. São Paulo: Boitempo, 2008.

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

_____. **O sacramento da linguagem**. Arqueologia do juramento. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

ALONSO, L. Avaliação e monitoramento do PDE 2014. Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). **Pesquisa Cooperação UNESNO-ABC-SMDU**, abr. 2016.

APPARECIDO JR., J. **Propriedade urbanística & edificabilidade**: o plano urbanístico e o potencial construtivo na busca de cidades sustentáveis. Curitiba: Juruá, 2012.

ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, P. **O ajuste urbano**: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. 2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

_____. **Arquitetura na era digital-financeira**: desenho, canteiro e renda da forma. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1987.

BARRETO SILVA, H. M.; CASTRO, C.P.; SIGOLO, L.; SHIMBO, L. SCHOR, S. Características da produção imobiliária formal nos anos 2000 e seus efeitos sobre o custo e condições de habitação na Região Metropolitana de São Paulo. **Apresentação de Resultados da Pesquisa**. Lincoln Institute of Land Policy/Prefeitura Municipal de São Paulo, 3 mar. 2016.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BRANDÃO, C. **Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998 - Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. **Portal da Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: set. 2012.

_____. Decreto nº 3.725, de 10 de janeiro de 2001. Regulamenta a Lei nº 9.636 de 1998 **Portal da Legislação**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: set. 2012.

_____. **Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e dá outras providências. Brasília, 22 fev. 2007. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6047-22-fevereiro-2007-551322-norma-pe.html>> Acesso em: 21 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.378, de 31 dez. 2010**. Compete ao CAU/BR: Inciso XIV – aprovar e divulgar tabelas indicativas de honorários dos arquitetos e urbanistas, *Brasília*: Congresso Nacional, 2010.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 559/2013**. Agenda 2015. Modernização da Lei de Licitações e Contratos, substituindo a LEI nº 8.666/1993. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122766>> Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. **Proposta de emenda constitucional nº 13/2014.** Altera artigos 182 referente à Política Urbana e 159 referente à divisão das receitas tributárias entre os entes da federação, 2014. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117428>> Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. MEDIDA PROVISÓRIA nº 727 de 12 de maio de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv727.htm> Acesso em: 21 de mai. 2019.

CABANES, R. (Org.); Georges, Isabel (Org.); RIZEK, C. S. (Org.); Telles, V. S. (Org.). **Saídas de emergência:** ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011. v. 1.

CAMPOS, P. **A Ditadura dos empreiteiros:** as empresas nacionais de construção pesada, suas formas associativas e o Estado ditatorial brasileiro, 1964-1985. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História, 2012.

CARTA MAIOR. Luiz Gonzaga Belluzzo: Cortar gasto público? Foi essa receita que empurrou a Alemanha para o nazismo em 1933. **Agência Carta Maior**, 22 out. 2008.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Decreto de 8 de abril de 2010.** Institui procedimentos para registro, avaliação, seleção e aprovação de projetos básicos, projetos executivos, estudos de viabilidade de empreendimentos, investigações, levantamentos e demais elementos previstos no artigo 21 da lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, relacionados a projetos de parceria público-privada, concessão comum de obras e de serviços públicos. São Paulo, fev. 1995.

_____. **Portaria 015, de 21 de março de 2012.** São Paulo: SMDU, 2012.

_____. **Projeto de Lei nº 772, de 20 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a proibição de comercialização de armas de brinquedo no âmbito do município de São Paulo, e dá outra providência. São Paulo: Câmara Municipal, dez. 2013.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Texto base ao substitutivo do Projeto de Lei n. 723/2015.** *Mimeo*, São Paulo, 23 ago. 2016.

_____. **DECRETO REGULAMENTADOR do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).** São Paulo, 2016.

_____. **DECRETO REGULAMENTADOR do Projeto de Intervenção Urbana do Novo Entrepósito de São Paulo.** São Paulo, 2016.

_____. **DECRETO REGULAMENTADOR do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina, área do CEAGESP.** São Paulo, 2016.

_____. **DECRETO REGULAMENTADOR dos Planos Regionais das Subprefeituras.** São Paulo, 2016.

_____. **Plataforma digital: Gestão UrbanaSP.** Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

COMPANS, R. **Empreendedorismo urbano entre o discurso e a prática.** São Paulo: UNESP, 2004.

D'ALMEIDA, C. H. Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço em São Paulo. **ANAIS do Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares cruzados Europa e América Latina.** São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2018.

_____. Falta de informações impede monitoramento adequado dos PIUs. **OBSERVASP.** São Paulo, 09 ago. 2018. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2018/08/09/falta-de-informacoes-impede-monitoramento-adequado-dos-pius/>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

_____. PIU: um dispositivo de concessão da cidade? **OBSERVASP.** São Paulo, 31 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-um-dispositivo-de-concessao-da-cidade/>>. Acesso em: 03 set. 2018.

_____. Como o urbanismo tem sido operado em processos de concessão. A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo. **Anais XVIII ENANPUR**. Natal: XVIII ENANPUR, 2019.

_____. 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. **Properties in Transformation Contemporary Brazil**. São Paulo: Editora Blucher, 2019, p. 1-28.

D'ALMEIDA, C. H.; PETRELLA, G. Produção de Grandes Obras Públicas no Brasil: das cenas dos anos 1950-1970 para uma reflexão sobre o contemporâneo. In: TONETTI, A. C.; NOBRE, L.; MARIOTTI, G.; BAROSSO, J. (Eds). **Contracondutas**: ação político-pedagógica. São Paulo: Editora da Cidade, 2017. Edição bilíngue, p. 369-396.

DÉAK, C. **À busca das categorias da produção do espaço**. 2001. 217 f. (Livre-docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

DÉAK, C.; SCHIFFER, S. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DOWBOR, L. **A crise financeira sem mistérios**. 1 jul.. 2009.. Disponível em: <<http://dowbor.org/2009/07/a-crise-financeira-sem-misterios-fev-2009-atualizacao-jul-2009-pdf-2.html>> Acesso em: 22 maio 2019.

EASTERLY, W. **O espetáculo do crescimento**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

ESTADO DE SÃO PAULO. **LEI COMPLEMENTAR nº 760 de 1 de agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>> Acesso em: 21 mai., 2019.

_____. DECRETO nº 57.349 de 20 de setembro de 2011. Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/norma/162592>> Acesso em: 21 mai., 2019.

ESTADO DE SÃO PAULO. **LEI COMPLEMENTAR nº 1.139 de 16 de junho de 2011**. Reorganiza a região metropolitana da grande São Paulo, cria o respectivo conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. Disponível em: <
<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>> Acesso em: 21 mai., 2019.

_____. **Decreto nº 60812, de 30 de setembro de 2014**. Reorganiza a Secretaria da Fazenda e dá providências correlatas, São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2014.

FARAH, M. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. **Espaço e debates**. v. 31. São Paulo: NERU, 1990.

_____. **Processo de trabalho na construção habitacional**: Tradição e mudança. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1996.

FELDMAN, S. **Planejamento e zoneamento**. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Espaço e debates**, v. 17, n. 41, 2001. p. 26-45.

FERRO, S. Arquitetura Nova: **Revista Teoria e Prática**, n. 1, São Paulo, 1967.

_____. **O canteiro e o desenho**. 2.ed. São Paulo: Projeto, 1982.

_____. O concreto como arma. **Revista Projeto**, n. 111, São Paulo, 1988.

FILHO, N. G. R. **Dispersão urbana**. São Paulo: Via das Artes, 2009.

FIX, M. Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**. Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64, 2009.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade I**: a vontade de saber. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977.

_____. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRANCO, F. M.; D'ALMEIDA, C. H.; MENDONÇA ABREU, G. K. A macroárea de estruturação metropolitana de São Paulo: o projeto urbano como instrumento de transformação do território. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, v. 12, p. 53-74, 2015. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/RIURB/article/view/307462>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

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. 2015. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

HARVEY, D. **The limits to capital**. Oxford: Basil Blackwell, 1984.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e debates**. Cidades: estratégias gerenciais. n. 39. São Paulo, p. 48-64, 1996.

_____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. Tradução de Adail U. Sobral e Maria S. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 1999.

_____. **O enigma do Capital**: e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

KLINK, J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no ABC Paulista. Rio de Janeiro: DPA, 2001.

KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

_____. **O fim da história**. Tradução de Antonio Reis. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1971.

_____. **O pensamento marxista e a cidade**. Lisboa: Ulisseia, 1972.

_____. **La production de l'espace**. Paris: Éditions Anthropos, 1974.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

LEITÃO, K. O. A dimensão territorial do Programa de aceleração do crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LEME, M. C. S.; *et al.* M.; SOUZA, C. F.; MENDONÇA, E. ; FREITAS, J. F. B.; LIMA, F. J. M.; SOARES, A. M. (Orgs.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2005.

LEPETIT, B. Arquitetura, geografia, história: uso da escala. In: ANGOTTI-SALGUEIRO, H. (Org.). **Por uma nova história urbana**: Bernard Lepetit. São Paulo: EDUSP, 2001.

LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço e Debates**. Reestruturação: economia e território. São Paulo, n. 25, 1988.

MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil**. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

_____. **Indústria da construção e política habitacional**. 1983. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1983.

_____. (Org.) **A produção do ambiente construído**. São Paulo: FAU-USP/ANPUR, 1988.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão popular, 2015.

MARQUES, E. **A metrópole de São Paulo no século XXI**: espaços, heterogeneidade e desigualdades. São Paulo: Unesp, 2015.

MARQUES, E.; TORRES, H. (Ed.). **São Paulo**: Segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: SENAC, 2005.

MARX, K. **O capital**: capítulo VI (inédito). Tradução de Eduardo Sucupira Filho. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1978.

_____. Introdução [à crítica da economia política]. In: _____. **Os Pensadores: Marx**. Tradução de Edgard Malagodi. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

OLIVEIRA, F. O Estado e a exceção: ou o Estado de Exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, p. 9-14, maio 2003.

OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, F. L.; COSTA, H. S. M.; CARDOSO, A.L.; VAINER, C. B. (Orgs.). **Grandes projetos metropolitanos**. Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Orgs). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, R. P. C. de. **Parque Anhembi: a produção de um centro de exposições em São Paulo (1963-1972)**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

OSEKI, J. H. **Algumas tendências da construção civil no Brasil**. FAU/USP, São Paulo, 1982.

_____. **Arquitetura em construção**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1983.

_____. **Pensar e viver a construção da cidade: canteiros e desenhos da Pavimentação, Drenagem de Águas Pluviais e Rede de Esgotos em São Paulo**. 1992. Tese (Doutorado) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.

_____. O único e homogêneo na produção do espaço. In: MARTINS, J. S. **Henri Lefebvre e o retorno da dialética**. São Paulo: Hucitec, 1996.

OSEKI, P.A; MARICATO, M. Bibliografia sobre indústria da construção: reflexão crítica. **Sinopses**. São Paulo, n. 16, p. 36-45, dez. 1991.

PEREIRA, P. **Espaço, técnica e construção**: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo. São Paulo: Nobel, 1988.

PETRELLA, G. M. **A fronteira infernal da renovação urbana em São Paulo**: região da Luz no século XXI. 2017. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Apresentação de balanço final da Gestão Haddad**. PMSP, 9. jun. 2016.

_____. **Ofício Nº 214/2018 - SSP**. Encaminhamento da Nota Técnica PPPMI Parque Campo de Marte e Museu Aeroespacial. São Paulo, 04 de julho de 2018. Disponível em: <https://sip.prefeitura.sp.gov.br/sip/login.php?sigla_orgao_sistema=PMSP&sigla_sistema=SEI&nfra_url=L3NlaS8=>>. Acesso em 12 jul. 2017.

PREFEITURA DE SÃO PAULO; CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DO ABC; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS. **Caderno Preliminar de Propostas ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo; São Bernardo, nov., 2016.

PULHEZ, M. M. **O arranjo gerencial**: Estado, empresas de engenharia e arquitetos nos cotidianos de gestão da política habitacional em São Paulo. Tese (Doutorado) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

RIZEK, C. Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados. XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2009. Florianópolis. **Anais do XIII ENANPUR**. Florianópolis: [s.n.], 2009.

RIZEK, C. S.; ROMAO, W. M. (Org.); OLIVEIRA, F. (Org.); PAOLI, M. C. P. M. (Org.); SILVA, Ana Amélia (Org.); SINGER, Paul (Org.); STARLING, Heloísa (Org.). **Francisco de Oliveira**: a tarefa da crítica. Belo Horizonte: Editora da Universidade de Minas Gerais, 2006. v. 1.

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 out. 2018.

ROLNIK, R.; SOMEK, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. **Cadernos metrópole**, n. 8, p. 105-117, 2002.

SÁNCHEZ, F. et al. Produção de sentido e produção do espaço: convergências discursivas nos Grandes Projetos Urbanos. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, pp. 39-56, 2004.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Análise da legislação e regramentos do patrimônio imobiliário público do Município de São Paulo**. Documento, 2014.

_____. **Análise da estrutura de governança em regiões metropolitanas**. Documento, 7 out. 2015.

_____. **Análise comparada das propostas ao macrozoneamento**. Documento, 28 out. 2016.

_____. **Análise do fluxo de aplicação dos instrumentos**. Pesquisa Cooperação UNESNO-ABC-SMDU, abr., 2016.

_____. **Apresentação do PDE e LUOS da cidade de São Paulo ao Grupo de Trabalho do PDUI**. Documento, 24 jun. 2016.

_____. **Minuta do decreto regulamentador do PIU Novo Entrepósito de São Paulo (NESP)**. Anexo II – Programa de Interesse Público. Documento, SMDU, 2016.

_____. **Minuta do decreto regulamentador do PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos**. Anexo II – Programa de Interesse Público. *Documento*, SMDU, 2016.

____. **Proposta ao plano de gestão de áreas públicas.** Diretrizes. SMDU, maio, 2016.

____. **Modelagem de estruturas organizacionais da Administração Pública Municipal.** Documento, 3 ago. 2016.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO). **Avaliação de instrumentos da PMSP conforme os territórios de aplicação.** Documento, 7 set. 2016.

____. **Balanço da Gestão Haddad sobre o Arco do Futuro.** Documento, 12 set. 2016.

____. **Dinâmicas econômicas nas ZPIs de São Paulo.** Estudos internos à SMDU, 23 set. 2016.

SP-URBANISMO. **Arco Tietê.** Consolidação das propostas. Documento, set. 2013.

____. **Apresentação do decreto do PIU à diretoria da SMDU.** Documento, 28 mar. 2016.

____. **Arco Tietê:** Modelagem de arrecadação – AUS. Documento, 29 jul. 2016.

____. **Arco Tietê:** Modelagem de arrecadação – Centralidade. Documento, 29 jul. 2016.

____. **Arco Tietê:** Modelagem de arrecadação – Lapa. Documento, 29 jul. 2016.

____. **Estudos internos para avaliar adensamento dos setores na MEM.** Documento, 26 set. 2016.

____. **Estudos internos para avaliar modelo de gestão da OUCBT.** Documento, 1 jul. 2016.

____. **Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí.** Notas técnicas do PL n. 723/2015. Documento, 14 abr. 2016.

____. **PIU:** Modelos de financiamento. Documento, 26 ago. 2016.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO). **Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí:** Notas técnicas do PL n. 723/2015. Documento, 14 abr. 2016.

SMDU (SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO); SP-URBANISMO. **Relatório da Operação Urbana Lapa-Brás.** São Paulo: SMDU, 2012.

____. **Relatório da Operação Urbana Mooca Vila-Carioca.** São Paulo: SMDU, 2013.

____. **Oportunidades de transformação: lotes potencialmente renováveis e estratégias de expansão de potencial construtivo.** Estudos internos para subsídio ao PDE. São Paulo: SMDU, 2013.

____. **Potencial Construtivo – São Paulo 2030.** Estudos internos para subsídio à LUOS. São Paulo: SMDU, 2014.

____. **Instrumentos financeiros da política urbana:** a experiência do município de São Paulo. Apresentação realizada na ONU Habitat 3. São Paulo: SMDU, out. 2016.

____. **Mapas de Análise do Território da RMSP como subsídio ao Macrozoneamento do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo.** São Paulo: SMDU, out. 2016.

____. **Mapas de estudos de vulnerabilidade e origem-destino na RMSP.** São Paulo: SMDU, 2016.

_____. **Notas Técnicas do Projeto de Intervenção Urbana Bairros do Tamanduateí.** São Paulo: SMDU, 2016.

_____. **Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC).** Apresentação realizada na ONU Habitat 3. São Paulo: SMDU, out. 2016.

_____. **Relatório Resumo do Processo de Manifestação de Interesse Privado do Arco Tietê do Comunicado de Chamamento Público nº 1/2013/SMDU.** São Paulo: SMDU, 2016.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição n. 13, de 2014. Inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal, para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. 2014. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117428>> Acesso em: 22 de maio 2019.

_____. *Parecer da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional sobre o Projeto de Lei do Senado n. 559.* 2016. Disponível em: < [file:///C:/Users/816124051/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-56597%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/816124051/Downloads/sf-sistema-sedol2-id-documento-composto-56597%20(1).pdf)> Acesso em: 22 maio, 2019.

_____. *Proposta De Emenda à Constituição Nº 55, de 2016 - PEC do Teto dos Gastos Públicos.* 2016. De 15 de dezembro 2016. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>> Acesso em: 22 de maio 2019.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1977.

SP-URBANISMO. **Instrumentos para o desenvolvimento Urbano de São Paulo.** Projeto Piloto Apoio Urbano Norte. São Paulo, jul. 2014.

_____. **Manifestação de interesse privado:** novo Entrepósito de São Paulo. São Paulo, 11 jul. 2016.

SP-URBANISMO. **Operação Urbana Consorciada:** Bairros do Tamanduateí. São Paulo: SMDU, 2015.

_____. **Projeto de intervenção Urbana Arco Tietê.** São Paulo: SMDU, 2016.

_____. **Relatório Final.** PMI: Arco Tietê. Chamamento Público nº 1/2013/SMDU. São Paulo, 20 set. 2016.

TELLES, V. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal.** Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

VAINER, C.; SMOLKA, M. Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil. PIQUET, R; RIBEIRO, A. C. **Brasil: território da desigualdade.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1991.

VAINER, C.; SMOLKA, M. **Organizações em ambientes internacionais turbulentos: estudo de uma construtora multinacional brasileira.** 2008. Tese (Doutorado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

VOTORANTIM; SDI; BVEP; URBEM. **Manifestação de Interesse Privado (MIP) PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos.** Documento, 28 jul. 2016.

_____. **Manifestação de Interesse Privado (MIP) PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos.** Anexo I – Diagnóstico e Anexo II – Programa. Documento, 28 jul. 2016.