

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

Carolina Heldt D'Almeida

1. INTRODUÇÃO

A produção do espaço urbano contemporâneo possui algumas especificidades derivadas da sua centralidade nos processos de reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira (HARVEY, 2004). A fim de investigar a natureza e recorrência dos elementos que aparecem como específicos nas transformações urbanas em curso, faz-se oportuno o uso de abordagens empíricas de investigação, em especial estudos de caso que possam aprimorar os recursos teóricos para a abordagem do urbano contemporâneo²³².

Nessa perspectiva, o presente artigo pretende contribuir com um estudo empírico com enfoque no quadro normativo do sistema de planejamento urbano e na gestão da implementação da política urbana em São Paulo. Visa avaliar como os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014) estão em uso na construção de desenhos institucionais de projetos que parecem tornar a concessão do espaço urbano um dispositivo normal, isto é, norma para o desenvolvimento urbano. Trata-se de se verificar a hipótese de formação do regime de verdade da concessão do espaço urbano como norma na produção do espaço.

²³² Este artigo é desenvolvido no âmbito da tese de doutoramento a ser concluída entre 2018 e 2019 no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, sob orientação de Cibele Saliba Rizek, intitulada “*Concessa Venia: Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano*”.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Estamos aqui trabalhando com a perspectiva de análise de Foucault (2008) a propósito da possibilidade de se examinar o processo de legitimação de determinados discursos, através dos mecanismos pelos quais esses discursos seriam qualificados como verdadeiros e seriam normalizados. Tratar-se-ia de observar, no jogo de regras discursivas, a produção de regimes de verdade como regimes de poder, e, nesse processo, reconhecer seus mecanismos, objetivos e dispositivos de verificação. A análise empírica toma como estudo de caso o processo de elaboração e aprovação dos Projetos de Intervenção Urbana – PIUs na Concessão dos Terminais de Ônibus em São Paulo, para observar os movimentos da mobilização de peças da legislação urbanística num jogo em andamento no território da cidade. Nesse processo, e por meio do PIU, a concessão do espaço urbano aparece sendo normalizada, independente da regulamentação do instrumento de concessão urbanística, e já sem contar com a resistência no debate público em relação ao instrumento da concessão urbanística e a sua implementação.

Em um primeiro movimento, é analisada a regulação da política urbana do município de São Paulo a partir do Plano Diretor Estratégico de São Paulo – PDE (Lei 16.050/2014) e nele a 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 56.901/2016). O PIU é apresentado como uma inovação ao significar um mecanismo prévio à implementação dos instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana (como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, as áreas de estruturação local, as concessões urbanísticas), e um meio de articulação dos estudos técnicos necessários para orientar a avaliação e decisão sobre qual o instrumento deva ser utilizado (SÃO PAULO, 2014, art. 136).

No âmbito das discussões realizadas na elaboração do PIU, a gestão pública (2013-2016) que formulou este procedimento argumentava que seu objetivo era garantir maior controle público no processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território 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 passaria a ser apresentados à consulta pública não apenas os parâmetros e regramentos genéricos do zoneamento local, como fora usual na política urbana para fundamentar e debater os projetos urbanos. A partir de então, com a nova regulamentação do PDE (SÃO PAULO, 2014), seria necessária a apresentação pública do Projeto de Intervenção Urbana com a reunião dos estudos técnicos que esclarecessem a finalidade pública do projeto com o diagnóstico da área objeto da interven-

ção, o programa de interesse público da futura intervenção (considerando sua diretriz urbanística, a viabilidade de transformação, o impacto ambiental ou de vizinhança esperado, a possibilidade de adensamento construtivo e populacional e o modo de gestão democrática da intervenção), a proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o território, a demonstração da viabilidade econômica da intervenção proposta, a definição do modelo de gestão democrática da intervenção (SMDU; SÃO PAULO URBANISMO, 2016). O PIU, que teve seu decreto regulamentador aprovado em 2016, ainda não conta com exemplos implementados até o presente momento, mas uma série de propostas de PIUs pela atual gestão municipal (2017-2020)²³³ está em andamento. Isso sinaliza a relevância da presente reflexão sobre o propósito desse procedimento a partir da análise do processo de elaboração e aprovação de um conjunto de PIUs ainda que em desenvolvimento: o caso dos PIUs do entorno dos Terminais de Ônibus de São Paulo.

Os movimentos de implementação desse mecanismo são aqui analisados na sequência de seu desenvolvimento. Inicialmente, foram apresentados em forma piloto pelo poder público os Projetos de Intervenção Urbana de três terminais municipais de ônibus: Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. Ao passo que, em um movimento de generalização da regulação a seu respeito, com a previsão de um Projeto de Intervenção Urbana para cada terminal municipal da cidade, a concessão do entorno dos terminais de ônibus foi apresentada e aprovada em artigo da Lei de Concessões (Lei 16.703//2017), no âmbito da viabilização do Plano Municipal de Desestatização. O movimento seguinte é o Chamamento Público 05/2017 para a Manifestação de Interesse Privado de propostas de PIUs para os 24 Terminais de Ônibus da cidade de São Paulo. Um último movimento que o artigo analisa é o discurso jurídico-administrativo de justificação da concessão voltada ao espaço urbano como uma construção de sua normalização, e, por conseguinte, como norma, ainda que não regulamentada. Esses movimentos sinalizam a generalização de um processo que torna não apenas o equipamento urbano, mas o espaço urbano, em si, objeto de concessão.

²³³ No presente momento (junho de 2018) somam-se 39 propostas de PIUs em elaboração sob responsabilidade da Prefeitura de São Paulo, a maioria em torno de grandes equipamentos urbanos: Terminais de Ônibus; Autódromo (Interlagos); Entrepasto comercial (NESP e CE-AGESP); Estádio municipal (Pacaembú); Equipamentos da subprefeitura (Nações Unidas); complexo de eventos (Anhembi); Heliporto (Campo de Marte); etc. As propostas encontram-se em fases distintas de desenvolvimento, algumas já apresentadas à consulta pública nos sites da Prefeitura de São Paulo: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>> e <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/>>

•• Série Direito, Economia e Sociedade

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano, a partir da sequência dos movimentos apresentados, permite acenar a um certo percurso da recorrência da concessão do espaço urbano adotada como norma para a produção do espaço urbano, por meio do PIU, como seu dispositivo. É nesse sentido que isso parece significar a constituição de um regime de verdade da concessão do espaço urbano. Por dispositivo (AGAMBEN, 2009) entende-se um conjunto de práticas que tem por objetivo responder a uma urgência e obter um efeito imediato, podendo operar um “regime de verdade”, ao construir um discurso de verdade a partir de um “regime de poder” (FOUCAULT, 2008). Nas palavras de Foucault trata-se da investigação da

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

Na investigação dos movimentos sobre a prática da implementação dos PIUs, que vão dos casos piloto dos três primeiros PIUs para os Terminais de Ônibus em São Paulo, passando pela sua regulamentação no bojo do discurso sobre a premência da desestatização dos bens municipais com a Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017), à generalização das práticas adotadas com a MIP para os PIUs dos 24 Terminais de Ônibus de São Paulo, como se verá, os discursos jurídicos-administrativos que fundamentam a prática da concessão do espaço urbano, bem como os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e de seu interesse público para fins da concessão urbana, não se balizam propriamente em noções de direito público, do ponto de vista do direito à cidade,²³⁴ a não ser formalmente. Apesar do instrumento da concessão urbanística ainda se apresentar como um instrumento incipiente, porque previsto no PDE (SÃO PAULO, 2014) mas como

²³⁴ 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 (1988, art. 182 e 183) e Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). 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.

medida que ainda requer debate público e autorização legislativa específica, a concessão do espaço urbano parece se generalizar e normalizar como norma na produção do espaço com base nas práticas da concessão de obras e serviços que passam a incorporar o espaço urbano com objeto. O que eminentemente justifica tais práticas são os discursos sobre a importância da verificação dos efeitos dessas práticas, nos resultados de efetiva implementação da intervenção urbana. O que está em causa, e este é o argumento central na justificativa das ações desempenhadas, é a “eficiência jurídica” nos projetos urbanísticos (APPARECIDO JR., 2017).²³⁵ Com efeito, o que se observa como consequência objetiva é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e, por conseguinte, territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como sendo padrão normal de desenvolvimento. Por isso, nos movimentos observados, aparece como sendo verdadeiro e normal adotar dispositivos cujo argumento é a eficácia e a produtividade da produção do espaço. Desse modo, aparece como norma conceber e planejar o espaço por meio de dispositivos que torna o urbano, e não apenas a terra, um ativo no processo de expansão da acumulação do capital.

Nesse sentido, a análise empírica do presente artigo considera o estudo de caso pesquisado como paradigmas (AGAMBEN, 2010), ou seja, como um exemplo, sendo caso significativo pela sua exemplaridade. Como se verá, trata-se de uma sequência de movimentos não lineares, que por vezes se opõem, mas que revelam, em conjunto, a recorrência desse exemplo, e assim permitem entrever algumas das dimensões específicas da produção do espaço urbano contemporâneo.

Primeiro movimento: o projeto de intervenção urbana no Plano Diretor de São Paulo

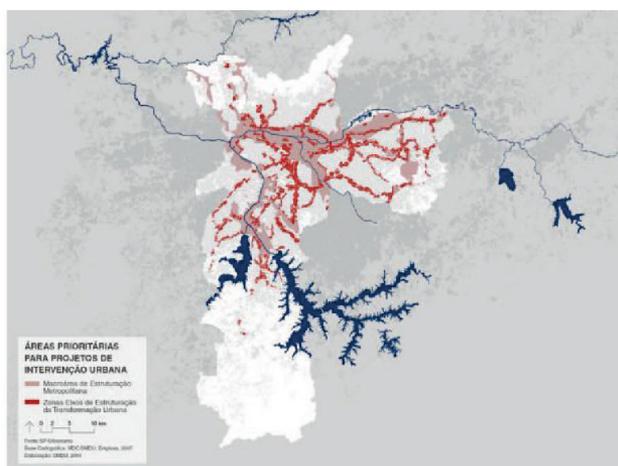
Os Projetos de Intervenção Urbana – PIUs são previstos de serem implantados em territórios caracterizados por uma condição de subutilização e, ao mesmo tempo, potencial de transformação em São Paulo. Referidos territórios foram denominados, nos termos do Plano Diretor Estratégico – PDE (SÃO PAULO, 2014), como Rede de Estruturação e Transformação Urbana, fundamentalmente composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM e pelos Eixos de

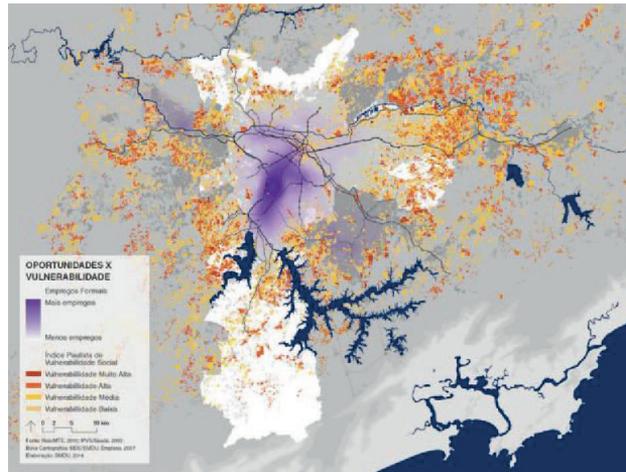
²³⁵ Inclusive este é o título da tese de José Aparecido Junior (2017): “Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos”, que será analisada como argumento da aplicação da concessão do espaço urbano como norma.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Estruturação da Transformação Urbana – EIXOS. São marcados pela presença de infraestruturas de alta capacidade (transporte rodovial e ferroviário, energia, do sistema hídrico, etc.) e, especialmente na MEM, pela presença de terras públicas derivadas do processo histórico de implementação dessas infraestruturas. As terras públicas, assim como a preexistência dessas infraestruturas, acabam por representar efetivos ativos na região, correspondentes aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos projetos urbanos nesse território, cujo tecido urbano industrial é marcado pelo processo de reestruturação produtiva. Diante disso, uma das diretrizes do PDE ao desenvolvimento dos EIXOS e da MEM é a importância desse território para se reverter o padrão de segregação urbana da cidade, com maior adensamento urbano nessa região e medidas para nela promover e qualificar centralidades urbanas.

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





Figuras 1 e 2. Figura 1 representa a localização da MEM e dos EIXOS, que são as áreas prioritárias à implementação dos PIUs com objetivo de reversão do padrão de segregação urbana de São Paulo (segundo o PDE). O padrão de segregação urbana em São Paulo é expresso na figura 2, que representa a localização das áreas de vulnerabilidade em relação à concentração de empregos formais (e concentração das centralidades urbanas).

Fonte: SMDU, 2016 e 2014.

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

•• Série Direito, Economia e Sociedade

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

Os PIUs também são previstos na MEM e nos EIXOS sem necessariamente serem associados ao adensamento urbano ou a um instrumento de reestruturação urbana, como se verá no caso dos PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade. Nesse caso, portanto, a motivação da proposição de um PIU poderia estar associada à promoção e qualificação das centralidades urbanas nesse território, cujo argumento seria, por suposto, um processo de controle público das transformações urbanas previstas numa intervenção mediada por um mecanismo de projeto urbano como o PIU.

A política dos EIXOS, ao contrário do processo previsto na MEM, possui já um conjunto de instrumentos urbanísticos autoaplicáveis, isto é, que passam a valer a partir da aprovação do PDE e prescindem, portanto, da aprovação de um PIU, como o objetivo de promover a centralidade urbana e do adensamento urbano. A política dos EIXOS trata da associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo, nas áreas de influência (150m de cada lado do eixo) do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade – metrô, trem e corredores de ônibus e no perímetro de (600m) entorno das estações desse sistema. Os instrumentos urbanísticos autoaplicáveis nos EIXOS são relativos ao uso misto, fachada ativa, fruição pública, largura mínima das calçadas, e a ampliação do C_Amax para 4,0 (SÃO PAULO, 2104, art. 23), com objetivo expresso de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, potencializar maior diversidade de usos mistos na mesma edificação, ampliar áreas aos espaços públicos, incentivar mudança nas tipologias dos produtos imobiliários com mu-

dança dos padrões construtivos²³⁶. Considerando esse conjunto de instrumentos autoaplicáveis, é possível reconhecer que nos EIXOS há uma maior indefinição da lei (PDE e suas leis complementares) sobre a vantagem da aplicação dos PIUs. Por isso seu estudo, como no caso da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, melhor pode revelar propósitos da implementação do instrumento do PIU, inclusive para elucidar sentidos do dispositivo do PIU em qualquer caso.

Mas é preciso, antes de analisar o caso da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, compreender o escopo do PIU em termos gerais. Ele não é instrumento urbanístico em si: segundo o Decreto 56.901/2016, que o regulamenta, é apresentado como um procedimento com objetivo de reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas da cidade e com potencial de transformação (SÃO PAULO, 2016, art. 1º).

Este Decreto estabelece o processo para o desenvolvimento dos PIUs, considerando as seguintes etapas: 1ª) os estudos para o projeto urbano devem propor o programa de interesse público para o desenvolvimento urbano específico ao local; 2ª) os estudos sobre o programa são levados ao debate público em processo participativo para a avaliação político-programática e revisão do programa de interesse público do projeto; 3ª) consolidado o programa, os estudos devem detalhar as modelagens econômico-financeiras, jurídicas e de gestão que demonstrem a viabilidade do projeto; 4ª) todo o detalhamento é novamente submetido ao debate público para a sua avaliação embasada nas modelagens, mediante demonstração de viabilidade pelos estudos detalhados. Caso aprovado, o projeto urbano segue para a sua implementação por meio de decreto ou lei.

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

²³⁶ Para uma avaliação da política dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana veja pesquisa realizada no âmbito do convênio entre a Prefeitura Municipal de São Paulo e o Ipea: D'ALMEIDA, Carolina Heldt. Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana. *In: Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 23-33.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Nos casos dos PIUs nos EIXOS, como os PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, não havendo alteração do zoneamento local, é suficiente um decreto, sem necessidade, portanto, de passar pela avaliação e aprovação da Câmara Municipal de São Paulo. Mas qual seria o efeito prático, no caso dos EIXOS, de se adotar um PIU sem haver um instrumento de ordenamento urbano, ou seja, sem alterar zoneamento, ou o CAmáx²³⁷ e a captura da mais valia urbana?

Quando a implantação do PIU se dá por decreto, a São Paulo Urbanismo, empresa pública que possui por razão social “dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo”,²³⁸ automaticamente já é autorizada a implantar a proposta. Sendo que, autorizada a implementação do PIU, já se autoriza igualmente as medidas para as Desapropriações por Utilidade Pública – DUP previstas no projeto, uma vez que teriam sido demonstrados, ao longo desse processo, o interesse público do empreendimento.

Além disso, o regramento do PIU institui a São Paulo Urbanismo como agente público responsável por implementar os PIU. Ela pode se valer tanto de uma medida direta, ela mesma realizar a intervenção urbanística por meio de incorporação imobiliária, como indireta, por meio de contrato de parceria com a iniciativa privada. Para tanto, ela está autorizada a utilizar terrenos próprios ou desapropriados e os direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação.²³⁹ Vale destacar que uma vez que o procedimento do PIU tem por escopo apresentar a proposta de interesse público do projeto, havendo a consulta pública de validação do seu interesse público, estaria dado o fundamento para se encaminhar a Desapropriação por Utilidade Pública. Dessa forma, trata-se de uma estratégia que agiliza e articula mecanismos de disponibilização de terras aos de destinação de terras (um projeto urbano definido), cujo interesse público (que fundamenta a Desapropriação de Utilidade Pública) é definido ao longo do procedimento de elaboração

²³⁷ Ainda que não haja ampliação do coeficiente de aproveitamento máximo (CAmáx), há a previsão de utilização do potencial construtivo adicional não utilizado pelos terminais a serem usados na sua área de abrangência, conforme Decreto 58.066/2018 (SÃO PAULO, 2018) publicado em janeiro de 2018 em razão de orientar os Projetos de Intervenção Urbana a serem realizados pelos interessados privados nos 24 Terminais de Ônibus de São Paulo. Este Decreto em seu art. 5º esclarece que deverá ser observado o disposto no art. 245 do PDE de São Paulo.

²³⁸ *Vide*: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/admindireta/empresas/Paginas/SPURBANISMO.aspx>>.

²³⁹ Artigos 6º e 7º do Decreto 56.901/2016 (SÃO PAULO, 2016).

do PIU, dispositivo que serve também para indicar quais imóveis são necessários desapropriar para a implantação do programa de intervenções previsto e o financiamento da modelagem como um todo.

Agrega-se ainda o fato do regramento do PIU igualmente abrir a possibilidade da sua proposta ser apresentada por meio de Manifestação de Interesse Privado – MIP, que daria ensejo às etapas descritas acima.²⁴⁰ Ocorre que, no caso de MIP, o programa de interesse público é apresentado como proposta pelos interessados agentes privados 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 melhor se evidencia um dos caracteres específicos do mecanismo do PIU: apesar de sua elaboração ser de responsabilidade do poder público (SÃO PAULO, 2104, art. 136), ele pode ser formulado e proposto pela iniciativa privada interessada na concessão de ativos públicos naquele território, que são identificados na proposta, por meio da parceria com a empresa pública São Paulo Urbanismo, cuja atribuição é de “dar suporte e desenvolver as ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano”, portanto, bastante abrangente e indeterminada. Para uma avaliação sobre esse processo é então necessário analisar com mais detalhe os exemplos, em estudo de caso, sobre o seu desenvolvimento.

Por ora, é possível reconhecer nesse movimento que o PIU é um procedimento previsto para operar de forma mais ágil (que um instrumento urbanístico como as operações urbanas consorciadas) uma intervenção urbana. E que a característica e finalidade dessa intervenção urbana ao invés de ser determinada e prevista nas normativas da legislação urbanística do PDE, é delegada a uma definição caso a caso pelo dispositivo do PIU. Segundo Decreto 56.901/2016, cada PIU deve apresentar sua finalidade programática (o programa de interesse público), o perímetro de intervenção (conforme as especificidades territoriais e problemas urbanos em

²⁴⁰ O Decreto 56.901/2016 possibilita que, sob responsabilidade da São Paulo Urbanismo, o PIU também poderá ser desenvolvido mediante chamamento público ou através da figura da Manifestação de Interesse Privado (MIP), nos termos da Lei Municipal 14.517, de 16 de outubro de 2007. Nestes casos, as propostas deverão contemplar os mesmos elementos requeridos no procedimento corrente, que devem ser validados pela empresa responsável São Paulo Urbanismo e avaliados por consulta pública seguindo igual fluxo e produtos a serem desenvolvidos: “Art. 8º A SP-Urbanismo poderá iniciar a elaboração de PIU a partir de requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado – MIP, instruído com os elementos referidos no art. 3º deste decreto, observada a realização da consulta pública de que trata o art. 2º, § 1º” (SÃO PAULO, 2016, art. 8º).

•• Série Direito, Economia e Sociedade

causa), e os instrumentos urbanísticos de implantação da intervenção com objetivo de motivar a análise e debate público da proposta.

No entanto, conforme mencionado anteriormente, o PIU teve seu decreto regulamentador aprovado em 2016, e a gestão pública que o formulou não apresentou exemplos de sua implementação.²⁴¹ O que podemos avaliar são as propostas que estão em andamento pela atual gestão municipal (2017-2020).

Segundo movimento: projeto de intervenção urbana dos 3 terminais de ônibus piloto

Os Projetos de Intervenção Urbana de três terminais municipais de ônibus – Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel – foram apresentados pelo poder público com o interesse de proceder a sua concessão para a iniciativa privada.²⁴² Ocorre que a proposta para cada terminal incluiu, 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 abrangência.²⁴³

Assim, uma proposta ao Projeto de Intervenção Urbana no entorno de aproximadamente 600 m de cada um desses três terminais, seguindo o procedimento do Decreto 56.901/2016, foi elaborado pelo poder público 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, um “Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público” (SÃO PAULO URBANISMO, 2017) apresentou para a proposta de cada terminal

²⁴¹ A gestão municipal de São Paulo que elaborou a revisão do marco regulatório da cidade (2013-2016) não chegou a implementar Projetos de Intervenção Urbana (PIUs). Esse dispositivo foi proposto para a modelagem de dois projetos urbanísticos ainda em 2016: o Projeto de Intervenção Urbana do Arco Tietê, proposto como uma Área de Intervenção Urbana, e o Projeto de Intervenção Urbana Bairros do Tamanduateí, proposto como uma Operação Urbana Consorciada. Ambos os projetos desenvolvidos pelo executivo foram apresentados à Câmara Municipal de São Paulo como Projeto de Lei em 2016, como previa o Plano Diretor Estratégico da cidade, mas a gestão subsequente (2017-2020) retirou esses Projetos de Lei da pauta da Câmara Municipal de São Paulo tendo em vista o interesse pela sua revisão. Até o presente momento as revisões, de ambos os projetos, não foram apresentadas para permitir uma avaliação sobre os elementos técnicos e políticos em relação com a proposta anterior.

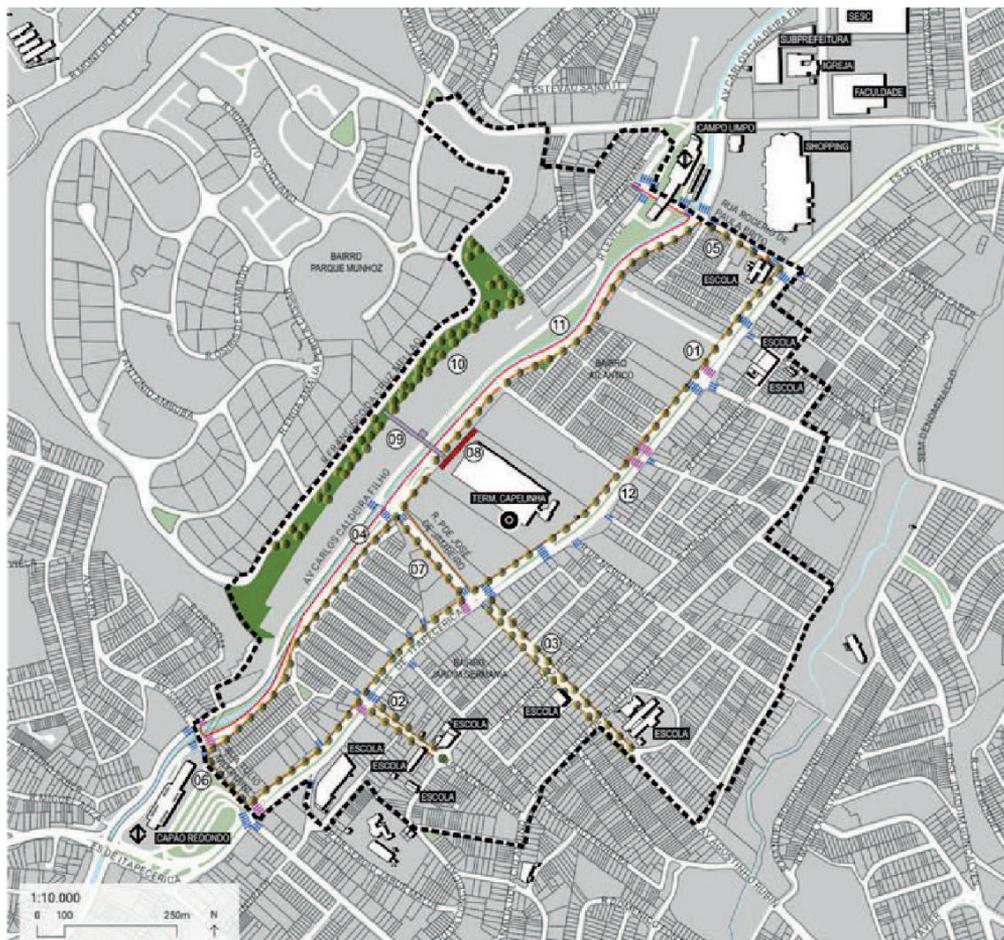
²⁴² Conforme objetivo da proposta divulgado pela Prefeitura de São Paulo (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

²⁴³ Vide o texto de apresentação da proposta à Consulta Pública (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).

um conjunto de elementos para subsidiar o diagnóstico da área (mapas, dados e informações geográficas) e o seu programa de interesse público. No entanto, este programa é 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), que não corresponde e não contempla de forma suficiente o escopo mínimo que o procedimento do PIU requer para o desenvolvimento da consulta pública. Segundo o Decreto 56.901/2016 (SÃO PAULO, 2016, art. 2º) a primeira fase de consulta pública deve 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” (SÃO PAULO, 2016, art. 2º). É possível observar na figura 3 abaixo, relativa a um dos três projetos, que o referido programa de interesse público apenas apresenta uma listagem de ações previstas neste território, sem as demais diretrizes sobre a sua viabilização.

Sobre a futura intervenção e suas diretrizes urbanísticas, não são apresentadas informações relacionadas à viabilidade da transformação urbana e o 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). Tampouco é esclarecida a forma de exploração econômica das áreas de abrangência dos três PIUs com relação ao escopo da proposta e ao propósito dessa iniciativa (o interesse público da exploração comercial da área; a relação entre a exploração comercial e as áreas dedicadas para tal atividade, se são privadas ou públicas, etc.).

Este movimento apresenta, então, uma proposta bastante indefinida com relação às diretrizes urbanísticas e demais contrapartidas que o poder público requer do processo de Concessão dos Terminais de Ônibus Piloto. Ao passo que os PIUs piloto 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 objeto urbano ou o serviço urbano ser parte do processo de concessão, sem maiores esclarecimentos, instrumentos ou informações sobre a medida. E com efeito, a concessão aparece sobretudo como um fim desse processo, e não um meio para se alcançar um objetivo programático definido de interesse público.



Programa de interesse público

- Perímetro PIU
- Parque proposto
- Equipamentos públicos
- ⊕ Ações propostas
- Cicloviárias propostas
- Cicloviárias existentes
- Requif. 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 Tullio Magnani de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 07 Requalificação dos passeios públicos da Rua Padre José de Jambê 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, ilimitada à Rua Francisco da Cruz Melão;
- 11 Implantação de ciclovia na Av. Carlos Caldeira Filho, interligando a 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

Figura 3. Programa de Interesse Público proposto ao PIU piloto do Terminal Municipal Capelinha. Fonte: São Paulo Urbanismo, 2017, p. 33.

Terceiro movimento: Plano municipal de desestatização e a lei de concessões

Entre julho e outubro de 2017, apenas poucos meses após a publicação da proposta dos três PIUs piloto e em um movimento quase concomitante, houve a apresentação e aprovação da Lei Municipal 16.703/2017 – Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017), que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização.²⁴⁴ A Lei conferiu nova redação à lei de concessão de terminais de ônibus,²⁴⁵ atribuindo 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 passa a poder 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 PIU.²⁴⁶

A legislação anterior, Lei 16.211/2015 (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 PUE – Plano Urbanístico Específico. Entretanto, o PUE possuía sentido inverso, isto é, a sua realização era considerada um ônus ao concessionário, em termos das contrapartidas de interesse público que o concessionário deveria por obrigação realizar em compensação à obtenção do contrato de concessão do terminal de ônibus (SÃO PAULO, 2015, art. 6º). 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., não havendo hipóte-

²⁴⁴ A Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017) faz parte do Plano Municipal de Desestatização da gestão municipal (2017-2020) para a concessão de equipamentos e serviços municipais à iniciativa privada: parques, praças, mobiliário urbano, terminais de ônibus, sistema de bilheteria do transporte público, compartilhamento de bicicletas, planetários, mercados e sacolões. O principal argumento do governo é que o pacote de concessões pode gerar cerca de R\$ 5 bilhões de receita, fazendo com que a Prefeitura tenha saúde financeira para investir em áreas prioritárias como saúde, educação, segurança e mobilidade. O dinheiro obtido nessa medida é voltado para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017a).

²⁴⁵ A Lei de Concessões 16.703 (SÃO PAULO, 2017), que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização, altera a Lei de Concessões de Terminais 16.211 (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 de São Paulo, especificamente apresentando novas redações para os artigos 2º, 3º, 5º e 6º.

²⁴⁶ Lei de Concessões 16.703/2017 (SÃO PAULO, 2017, art. 15).

•• Série Direito, Economia e Sociedade

se de remuneração do concessionário em decorrência de serviços, obras ou ações promovidas na execução dessa atividade.

Na redação nova Lei de Concessões, ao contrário, a realização do PIU na área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte constituinte do desenvolvimento da concessão como um todo (SÃO PAULO, 2017, art. 15). Acresce-se como medida de incentivo ao concessionário o fato de ser previsto que, findo 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 concessão (SÃO PAULO, 2017, art. 15).²⁴⁷

Esse movimento altera a legislação anterior para dar regulamentação ao novo caráter do processo de concessão que aparecia esboçado na implementação dos três casos piloto dos PIUS dos terminais: as Concessões dos Terminais de Ônibus passariam a incorporar como norma à proposta de modelagem econômica do concessionário o espaço urbano do entorno do equipamento. No bojo do Plano Municipal de Desestatização as concessões aparecem mais como um fim do que um meio para alcançar objetivos definidos sobre o programa urbano da proposta de interesse público.

No processo de aprovação da referida Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017), 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 da evidência dessa demanda representar, este sim, pleito incontestado de caráter de interesse público dentre os conteúdos previstos a um programa de intervenções urbanas.²⁴⁸

Quarto movimento: Manifestação de interesse privado para os 24 terminais de ônibus

Com a aprovação da regulamentação da Lei de Concessões (SÃO PAULO, 2017) os vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo²⁴⁹ tornam-se objeto de concessão a ser proposto pela iniciativa privada, juntamente com a área de abrangência do entorno ime-

²⁴⁷ Trata-se dos itens associados ou àqueles que foram tornados objeto de concessão no perímetro de abrangência, que não precisam ser restituídos ao poder público, finda a concessão, como ressaltado no Edital (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

²⁴⁸ REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017b.

²⁴⁹ São considerados os Terminais Municipais: Pirituba; Casa Verde; Vila Nova Cachoeirinha; A. E. Carvalho; Aricanduva; Penha; São Miguel; Carrão; Cidade Tiradentes; Sapopemba; Sacomã; Grajaú; Parelheiros; Santo Amaro; Varginha; Guarapiranga; Jardim Ângela; João Dias; Amaral Gurgel; Bandeira; Lapa; Pinheiros; Parque Dom Pedro II/Mercado.

diato 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 piloto²⁵⁰ para a análise de viabilidade da proposta, e logo após a aprovação da nova Lei de Concessões, Lei n. 16.703, de 2017.

Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (MIP), aberto em agosto de 2017 (SÃO PAULO, 2017d), o poder público apresentou um Edital de Chamamento Público 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 24 PIUs passíveis de concessão.²⁵¹

Enquanto isso, os elementos apresentados pelo poder público no Edital contêm apenas o perímetro da área de abrangência relativo a cada terminal a ser concedido, com referência sócio urbanística sobre a população habitante, e logo apresentam os ativos presentes na região para os interessados concessionários elaborarem suas propostas: a identificação detalhada das terras vacantes ou “passíveis de transformação” na área (o mapa que é apresentado, reproduzido na figura 4, expressa a escala da intervenção urbana proposta e do volume total de terra urbana envolvida nos perímetros dos empreendimentos). O Edital não requer, portanto, qualquer diretriz ao programa público de intervenções, tal como foram apresentadas nos três casos piloto (ainda que muito superficialmente, como analisado). Tampouco o Edital (o Termo de Referência, o Caderno de Informações ou demais anexos ao Edital) é apresentado à consulta pública para avaliação do interesse público do escopo da proposta, como foi o procedimento realizado nos três casos piloto; ou mesmo considera, dentre os critérios de avaliação das propostas que serão apresentadas pelos interessados privados, a definição de como os elementos oriundos de consulta pública seriam incorporados, conforme estipula o regramento do PIU (SÃO PAULO, 2016, art. 3º).

²⁵⁰ 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 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” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017e).

²⁵¹ Conforme divulgado na proposta da PMI para a Concessão dos Terminais (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017f) e no Edital de Chamamento Público (n. 05/2017) da proposta e de seu objeto (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

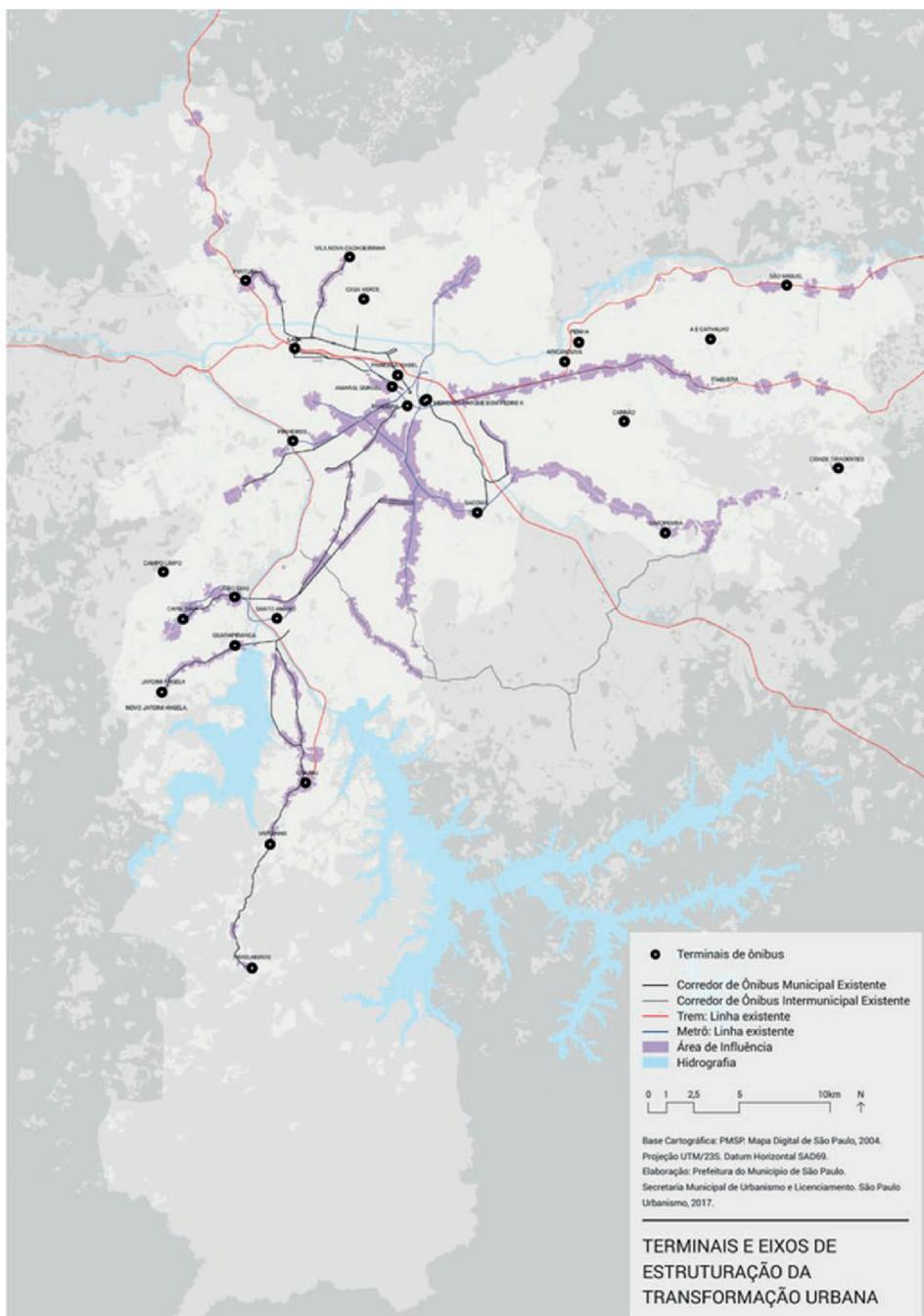


Figura 4. Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS de São Paulo, região assim denominada pelo PDE.

Fonte: Prefeitura de São Paulo, 2017d, p.5.

Conclui-se assim que todos os elementos que comporão as propostas dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus e de seu entorno de abrangência serão apresentados como proposta pela iniciativa privada interessada no seu desenvolvimento: o programa de interesse público, a finalidade da proposta, os instrumentos urbanísticos e demais mecanismos de implementação dos PIUs.²⁵²

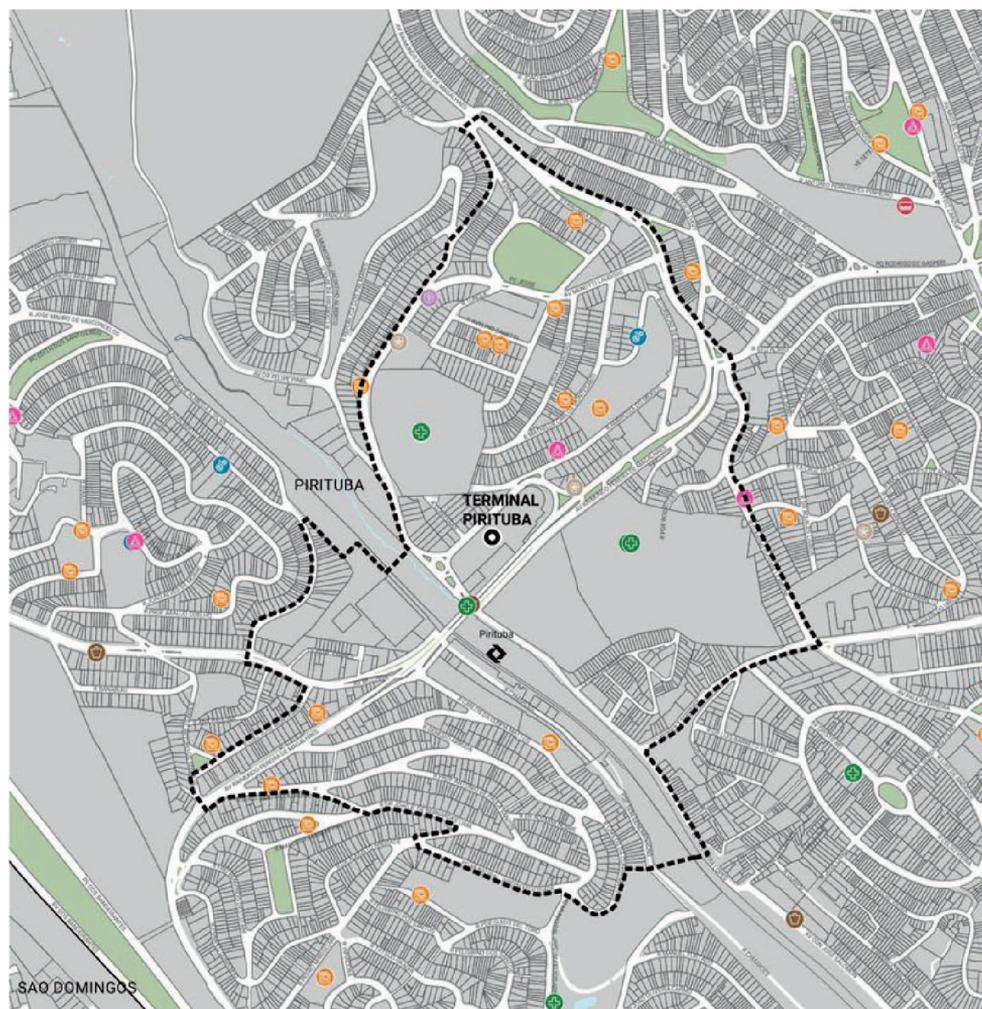
Os únicos elementos de base que o poder público apresenta à proposta para o desenvolvimento dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus são: a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno e uma lista dos equipamentos públicos presentes na área de abrangência que podem ser de interesse para as propostas considerarem a sua requalificação ou reestruturação no objeto da concessão (*vide* Figura 5, abaixo); além de todas informações do desenho jurídico-administrativo, base para promover as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus de São Paulo.

Como resultado do Chamamento Público 05/2017, catorze consórcios foram habilitados a apresentar estudos e quatro efetivamente apresentaram propostas, que foram acolhidas e estão em processo de análise pela Prefeitura de São Paulo.²⁵³

Ainda que os resultados das propostas estejam em andamento, já é possível reconhecer aspectos do processo que está em causa. Os movimentos observados em conjunto parecem sinalizar a construção de um discurso que pretende tornar plausível o espaço urbano ser, 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, em sendo elemento de domínio público, torna-se passível de concessão. Tem-se ainda, no movimento de generalização desse processo no caso da MIP dos vinte e quatro terminais de ônibus, que 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 estudos que as modelagens considerarem ser ativos para o 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, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas como domínio público em razão da realização do objeto contratual (SÃO PAULO, 2017, art. 15).

²⁵² Vide o escopo e os requisitos do Termo de Referência do Edital da MIP (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

²⁵³ Vide *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, em 01 de março de 2018, em que a Comissão Especial de Avaliação informou a recepção das propostas no âmbito do Chamamento Público 05/2017 (SÃO PAULO, 2018).



Equipamentos públicos

- Perímetro PIU
 - Terminal de ônibus
 - ◇ Estações CPTM
 - Limite do Município de São Paulo
 - Quadra viária
 - Praças e Canteiros
 - Hidrografia
- LEVANTAMENTO DE INFO
- Assistência social
 - Cultura
 - Educação
 - Esportes
 - Saúde
 - Segurança
 - Proteção à mulher
 - Serviços

Figura 5. 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, p.15.

Quinto movimento: O discurso jurídico-administrativo na construção do regime de verdade da concessão do espaço urbano

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

No entanto, a concessão urbanística, bem como a desapropriação urbanística, que passará igualmente a ser aplicada nos processos de Desapropriações por Utilidade Pública pelos PIUs, são instrumentos contestados nas experiências de implementação do planejamento urbano em São Paulo, como veremos a seguir, ainda que 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.

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

A rigor, a implementação do instrumento da concessão urbanística, segundo o PDE (SÃO PAULO, 2014, art. 144), requer autorização legislativa específica, além de dever seguir todo o procedimento previsto pelo Decreto 56.901/2016 que regula o PIU, e outros como a obrigatoriedade de constituição de Conselho Gestor com representantes da sociedade civil para controle social de cada concessão urbanística. Mas as tentativas de implementação da concessão urbanística já sofreram forte resistência pública referente à viabilidade e à legalidade de se adotar este mecanismo para efeito de uma intervenção urbana (*vide* processo contra a implementação da

concessão urbanística do Projeto Nova Luz em (GATTI, 2015), e não há nenhum PIU que apresente explicitamente a concessão urbanística como instrumento urbanístico para a intervenção urbana. Ao mesmo tempo, o que se observa, é que a concessão do espaço urbano esteja sendo normalizada e alcançada como um fim no processo de implementação recorrente dos PIUs.

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

Vejamus primeiro sobre a desapropriação urbanística. O autor chega a reconhecer que existe um debate que contesta a implementação deste instrumento (APPARECIDO JR., 2017, p. 216).²⁵⁴ O argumento do autor, a partir de Enterría (apud, APPARECIDO JR., 2017, p. 224) e do reconhecimento sobre uma situação de indeterminação da regulamentação da desapropriação urbanística, busca defender e afirmar a interpretação de que ela estaria plenamente albergada na lei geral de desapropriações, uma vez que tenha publicidade e transparência na medida para a implantação de projetos urbanísticos que confirme a sua utilidade pública (APPARECIDO JR., 2017, p. 224). Dessa feita, diante da ausência de previsão legal da desapropriação urbanística na legislação urbanística municipal, e de uma indeterminação sobre a sua regulamentação, o discurso que tende a sua defesa acaba por interpretar a viabilidade prática da medida: a aferição do interesse público da medida seria baseada sobretudo em avaliações públicas caso a caso, em cada projeto urbanístico. Essa perspectiva parece construir a ideia que a análise realizada e validada caso a caso fosse suficiente para se sobrepor à regulamentação geral da legislação urbanística.

²⁵⁴ Segundo Aparecido Jr.: “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, desta feita, deve ser realizada sob este complexo panorama” (2017, p. 216).

O discurso segue considerando que, uma vez previstas as zonas a serem desapropriadas por extensão (ou seja, no entorno urbano) da realização da obra no Decreto de Utilidade Pública, e definidas quais se destinam à implementação da obra e quais se destinam à revenda, havendo portanto transparência pública e consenso a respeito, a Administração Pública estaria apta a realizar a desapropriação urbanística, inclusive para fins de revenda do bem público, uma vez revelada a utilidade pública expressa no projeto urbanístico (APPARECIDO JR., 2017, p. 229 e p. 234). Isso considerando que as Desapropriações por Utilidade Pública, a partir do Decreto-Lei 3.365/1941 (BRASIL, 1941), possuem, por pressuposto, a existência do Projeto Urbanístico, que no município de São Paulo estaria sendo definido pela figura do PIU.

Assim, ainda que o autor considere haver um contra-argumento sobre essa medida, ele defende a regularidade da desapropriação urbanística aplicada pelo poder público mesmo para fins de remuneração do capital privado investido em empreendimento promovido pelo capital privado, uma vez justificada a sua utilidade pública (APPARECIDO JR., 2017, p. 229 e p. 239).

Seguindo nessa mesma linha, o discurso irá argumentar pela previsão legal da concessão do espaço urbano (ou da concessão urbanística, que, como o próprio autor afirma, independe do nome utilizado para a concessão da implantação de projetos urbanísticos) tomando como base a lei geral de concessões no Brasil (APPARECIDO JR., 2017, p. 255).

Diante da indefinição sobre a atual fundamentação legal do instrumento de concessão urbanística, o discurso sugere que, sendo verificado o interesse público da concessão do projeto urbanístico – uma vez sendo o projeto urbano apresentado, avaliado e validado publicamente – a sua concessão urbanística estaria amparada nas leis gerais de concessões de obras e serviços (federal e municipal). Dessa forma, sem prejuízo de qualquer especificidade de o objeto da concessão, neste caso, ser o espaço urbano, e sem qualquer consideração sobre se isso implicaria um desvirtuamento do direito urbanístico orientado à finalidade da concessão, ao invés de ser orientado à função social da cidade (conforme o Estatuto da Cidade em BRASIL, 2001).

No caso da legislação municipal de São Paulo, o referido projeto urbanístico de que trata o autor seria o PIU, como peça necessária ao encaminhamento da proposta de concessão urbanística e de desapropriação urbanística (APPARECIDO JR., 2017, p. 256-7). E, nesse caso, a legislação das concessões a que o autor se refere (APPARECIDO JR., 2017, p. 257) são a Lei de Concessões, Lei 14.917 (SÃO PAULO, 2009), e o PDE, Lei 16.050 (SÃO PAULO, 2014).

•• Série Direito, Economia e Sociedade

Dessa maneira, dispondo de um conjunto de analogias (que toma as leis gerais de concessões e de desapropriação), o autor engendra o discurso jurídico-administrativo da previsão da concessão de obra e serviços como sendo suficiente à previsão em lei da concessão do espaço urbano, afirmando assim a constitucionalidade da atividade do agente particular (cessionário), em nome do poder público (concedente), realizar o serviço de atividades urbanísticas (APPARECIDO JR., 2017, p. 257-260).²⁵⁵ Para tanto, o que se observa é a construção do discurso do PIU como um dispositivo suficiente para viabilizar a concessão urbanística e a desapropriação urbanística, prescindindo de qualquer instrumento de ordenamento urbano, prescindindo de projeto de lei, e cada vez menos vinculado aos fundamentos de um programa de interesse público que possa justificá-lo, como vimos exemplarmente nos movimentos de implementação da Concessão dos Terminais de Ônibus de São Paulo. Este parece ser o efeito prático da implantação do PIU, e a “eficiência jurídica” destacada como virtude da sua aplicação²⁵⁶, especialmente em territórios dos EIXOS.

²⁵⁵ O argumento do autor é o seguinte: “Observa-se que os resultados em termos de parâmetros sociais e ambientais são essenciais ao projeto, afastando-se, destarte, também formalmente, a argumentação de que se trata de mera execução de obra pública de transformação ou qualificação física do meio ambiente urbano. 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 14.917/09 é simples concessão de obra pública – há, nos termos autorizados pela Constituição Federal e pela legislação federal de regência, a atividade do particular, em nome do Poder Público, nos termos por este elaborados, de atividades urbanísticas que são caracterizáveis como obras públicas e “não públicas”, além de encargos de natureza econômica que não se identificam com obras ou sua exploração. O particular implementa o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor, consistindo as obras por si realizadas fonte precípua de sua remuneração, em meio para o atingimento deste fim” (APPARECIDO JR., 2017, p. 257-258). E o autor conclui com a seguinte reflexão: “A contratualização das atividades urbanísticas, com a delegação de funções estatais a particulares, pode representar importante medida no financiamento da transformação ou requalificação urbana. [...] A promoção das funções sociais das cidades é dever do Estado, mas nada impede (ao contrário, tudo aconselha) que seja possível ao setor privado agir para que tal finalidade seja atingida – a atuação dos particulares baseada em projetos urbanísticos elaborados e implantados mediante procedimentos públicos e participativos, veiculados em processos administrativos em que as decisões sejam plenamente fundamentadas, deve ser não só autorizada como estimulada, respeitada a juridicidade da atuação administrativa” (APPARECIDO JR., 2017, p. 259-260).

²⁵⁶ Em referência ao título da tese de José Aparecido Junior (2017): “Direito Urbanístico Aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos”.

2. CONCLUSÃO

A observação de um conjunto de movimentos em curso na política urbana de São Paulo pretendeu avaliar a hipótese de um processo de construção do regime de verdade da concessão do espaço urbano, a partir da análise sobre como os desenhos institucionais da aplicação prática do quadro normativo urbanístico apresentam a concessão do espaço como norma do desenvolvimento urbano. Nesse processo, o discurso jurídico-administrativo que argumenta pela sua fundamentação, e os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e sobre o seu interesse público deixam de se balizar propriamente em noções de direito, do ponto de vista do direito à cidade e da função social da cidade para, sobretudo, aparecer como sendo relevante a verificação nos projetos caso a caso sobre os efeitos práticos no resultado da intervenção urbanística.

Pode-se observar ainda que, ao longo dos movimentos de implementação do procedimento dos PIUs, a partir do caso das Concessões dos Terminais de Ônibus, que vão dos três PIUs piloto, passando pela sua regulamentação no bojo do Plano Municipal de Desestatização, à generalização das práticas adotadas com a MIP para os PIUs dos 24 Terminais de Ônibus de São Paulo, o PIU se revela como um dispositivo para viabilizar a concessão do espaço urbano como um fim, ao invés de um procedimento para validação do interesse público dos projetos urbanos. Nesse processo, o Estado aparece como um aparato jurídico-administrativo ativo na construção do regime de verdade da concessão do espaço urbano, que torna o espaço urbano, ele mesmo, o elemento que é objeto de concessão.

REFERÊNCIAS

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

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

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

BRASIL. Decreto-Lei 3.365/1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 30 set. 2017.

BRASIL. LEI 10.257/2001. – Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 30.09.2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Decreto 56.901/2016 – Projeto de Intervenção Urbana. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

•• Série Direito, Economia e Sociedade

CIDADE DE SÃO PAULO. Decreto 57.537, de 16 de dezembro de 2016. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/legislacao/decreto-no-57-537-de-16-de-dezembro-de-2016/>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. LEI 13.430/2002 – Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf>. Acesso em: 30 set. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Lei 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo. Disponível em: <http://diariooficial.imprensaoficial.com.br/nav_cidade/index.asp?c=18&e=20140801&p=1&clipID=B9N8D6TN3UGAMeE65RHOJ8E9OF7>. Acesso em: 30 set. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Lei 16.211/2015 – Concessão de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16211.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Lei 16.402/2016 – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16402.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2017.

CIDADE DE SÃO PAULO. Lei 16.703//2017 – Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. 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.

D'ALMEIDA, C. H. Desafios, hipóteses e inovação na gestão da política urbana. *In: Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016, p. 23-33.

D'ALMEIDA, C. H.; FRANCO, F. M.; ABREU, G. M. 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.

FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GATTI, S. F. Entre a permanência. Zeis 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais: o caso da ZEIS 3 C 16 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz. Tese de doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras*, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_Propostas-CO.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Consulta Pública dos PIUs do Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. 2017b. Disponível em: <<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminal-campo-limpo/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Consultas Públicas dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel. Processos Participativos encerrados. 2017c. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/consultas-publicas/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Edital de Chamamento Público 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. 2017d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=239127>. Ago. 2017. Acesso em: 30 set. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. PMI Terminais de ônibus. Apresentação. 2017f. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container>. Acesso em: 30.09.2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Projeto de concessão de terminais de ônibus urbanos avança mais uma fase. 2017e. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/noticias/?p=243319>>. Out. 2017. Acesso em: 30 set. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Câmara aprova pacote de concessões de Doria em 1ª votação. 2017a. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/camara-aprova-pacote-de-concessoes-de-doria-em-1a-votacao>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

REDE NOSSA SÃO PAULO. Prefeito Doria sanciona Lei que disciplina Plano Municipal de Desestatização. 2017b. Disponível em: <<http://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/prefeito-doria-sanciona-lei-que-disciplina-plano-municipal-de-desestatizacao>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

SÃO PAULO URBANISMO. Projetos de Intervenção Urbana dos Terminais Municipais Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel. Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público. Proposta para a consulta pública. 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.

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

SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO; SÃO PAULO URBANISMO. Decreto PIU. São Paulo: SMDU, 2016. Apresentação em PPT. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/arquivos/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

