



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



Uma nova etapa do Planejamento Urbano? Os dilemas que norteiam os PIUs em São Paulo¹

Giulia Farran Matteo
PGT/UFABC

Sessão Temática 01: Crise e reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil

O presente artigo busca explorar os diversos interesses que permeiam os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), bem como seus possíveis efeitos no processo de redesenvolvimento urbano, tendo como contexto a atual configuração do planejamento urbano na cidade de São Paulo e a disputa pelo controle e direcionamento da política urbana. Será analisada a emergência dos PIUs como uma nova etapa na trajetória do planejamento urbano no município de São Paulo, que aprofunda e proporciona maior discricionariedade e flexibilidade no financiamento, na intervenção física e na regulação do ambiente construído por meio do projeto urbano. Será explorada a própria epistemologia dos PIUs – seus significados, limites e as novas oportunidades – à luz de seus objetivos formais, investigando a trajetória do novo instrumento, com o intuito de contribuir para a reflexão crítica sobre as novas agendas da política urbana, bem como a transformação da própria prática nas cidades brasileiras.

Palavras-chave: Instrumentos urbanísticos; Planejamento urbano; Projetos de Redesenvolvimento; Produção da cidade; Teoria do planejamento.

A new chapter of Urban Planning? The dilemmas that guide the UIPs in São Paulo

This article explores the multiple interests that surround the Urban Intervention Projects (UIPs), as well as their possible effects on the urban redevelopment process, having as a context the current configuration of urban planning in São Paulo, and the dispute in pursuit of control and direction of urban policy. The emergence of UIPs will be analyzed as a new stage in the trajectory of urban planning in the city of São Paulo, which deepens and provides greater discretionary powers and flexibility in the finance, physical intervention and regulation of the built environment through urban projects. The epistemology of UIPs will be explored – their meanings, limits and new opportunities – in the light of their formal objectives, investigating the trajectory of the new instrument, mainly to contribute to a critical reflection regarding the new urban policy agendas, as well as the transformation of planning praxis in Brazilian cities.

Keywords: Urban Instruments; Urban Planning; Urban Redevelopment Projects; Planning Theory

¿Una nueva etapa del Urbanismo? Los dilemas que guían los PIUs en São Paulo

Este artículo busca explorar los diversos intereses que permean los Proyectos de Intervención Urbana (PIUs), así como sus posibles efectos en el proceso de reurbanización urbana, teniendo como contexto la configuración actual de la planificación urbana en la ciudad de São Paulo y la disputa por control y dirección de la política urbana. El surgimiento de los PIUs se analizará como una nueva etapa en la trayectoria de la planificación urbana en la ciudad de São Paulo, que profundiza y brinda mayor discricionariedad y flexibilidad en el financiamiento, la intervención física y la regulación del entorno construido a través del diseño urbano. Se explorará la epistemología de los PIUs – sus significados, límites y nuevas oportunidades – a la luz de sus objetivos formales, investigando la trayectoria del nuevo instrumento, con el fin de contribuir a la reflexión crítica sobre las nuevas agendas de política urbana, así como la transformación de la práctica en las ciudades brasileñas.

Palabras clave: Instrumentos urbanos; Planificación urbana; Proyectos de Reurbanización; Producción de la ciudad; Teoría de la Planificación

¹ O presente artigo foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES).

Introdução

O presente artigo tem como objeto de análise os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) no município de São Paulo. Com uma grande variedade de PIUs disseminados na cidade desde 2017 – cada um com suas particularidades –, o principal objetivo reside em um olhar geral do instrumento, isto é, sua própria epistemologia, a partir de uma reflexão acerca da natureza, narrativa e limites do novo instrumento da Política Urbana, que está sendo figurado como um dos motores do desenvolvimento urbano da nova agenda municipal.

Será explorada a emergência dos PIUs à luz da trajetória dos projetos de redesenvolvimento urbanos a partir da sua racionalidade, premissa e lógica como instrumento de efetiva transformação urbana. Defende-se que os PIUs representam um novo ciclo na trajetória do planejamento urbano na cidade de São Paulo, marcado por aprofundar e proporcionar maior discricionariedade e flexibilidade no financiamento, na intervenção física e na regulação do ambiente construído através da figura do projeto urbano. Uma vez que o PIU representa o elo entre a obrigação constitucional de garantir uso a propriedade – com a finalidade de cumprir sua função social – e os interesses específicos dos proprietários individuais, é constituído um complexo e sofisticado instrumento que articula – com alto grau de fluidez – as principais dimensões do planejamento (MATTEO, 2022).

Toda esta conjuntura configura um cenário de disputa e contradições expressas no território urbano, sendo a mais central o conflito entre o interesse público – uma vez que é definido como um instrumento de interesse público – e os interesses privados – visto que na grande maioria dos projetos há um evidente entrelaçamento com o setor privado. Além disso, é importante averiguar um conseqüente conflito entre a dimensão redistributiva – representada pela captação de rendas fundiárias para o financiamento de bens públicos locais – e a dimensão competitiva nos projetos de redesenvolvimento urbano – a partir do pressuposto de garantir discricionariedade na regulação urbanística e articulação dos proprietários individuais com o intuito de estimular o dinamismo econômico e a criação de riqueza a partir do desenvolvimento urbano.

Justamente pela transformação se dar por meio de projetos de redesenvolvimento urbano, o território é configurado como uma arena de disputa por rendas fundiárias geradas a partir da intervenção e conseqüente valorização do processo. Desta forma, é imprescindível compreender quais são os múltiplos interesses que giram em torno da ampla aplicação do instrumento, a clareza – ou em muitos casos, a falta dela – na justa distribuição dos ônus e bônus gerados por este processo, e a tendência, cada vez mais acentuada e incentivada, da atuação do setor privado na política urbana – inclusive de aplicação de instrumentos urbanos do Estatuto da Cidade.

Para tanto, o artigo será dividido em quatro seções, além desta introdução: (i) Apresentação dos dois dilemas institucionais que sustentam o instrumento, seja no âmbito do planejamento – a partir, principalmente, da FSP – seja no âmbito do projeto – a partir da geração de renda inerente ao processo de reestruturação urbana; (ii) a gênese do PIU enquanto novo instrumento da Política Urbana; (iii) caracterização e particularidades do PIU; (iv) desdobramentos recentes e análise crítica da apropriação dos PIUs na cidade de São Paulo.

1. Dilemas institucionais que sustentam o instrumento: as bases conceituais que norteiam os PIUs

A fim de compreender a emergência dos PIUs como uma nova etapa na trajetória do planejamento urbano no município de São Paulo, esta seção apresenta as principais bases conceituais e históricas que giram em torno do novo instrumento urbanístico.

O cenário da redemocratização desencadeou uma retomada do debate, em nível nacional, acerca da redução das grandes disparidades sociais nas cidades brasileiras, resgatando o projeto de Reforma Urbana, que tinha sido interrompido pelo regime militar. A promulgação da

Constituição Federal (CF1988), com um capítulo específico sobre a política urbana, e a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em 2001, consolida uma nova ordem jurídico-urbanística que incide diretamente nos meios e modos de se planejar as cidades.

Este momento histórico foi marcado por uma politização do planejamento urbano brasileiro e pela emergência de uma racionalidade comunicativa que tinha como principal objetivo romper com a clássica herança tecnoburocrática de organização e intervenção territorial do Estado brasileiro (VILLAÇA, 1999). Este novo capítulo da política urbana é caracterizado por dois principais pilares, que foram ancorados a partir do EC, baseado no movimento da Reforma Urbana, amplamente influenciado pelo conceito do direito à cidade: (i) a participação social nas tomadas de decisão; (ii) definição e garantia da Função Social da Propriedade (FSP).

O EC previu, a partir de um modelo participativo, a elaboração de uma nova geração de Planos Diretores, garantindo às prefeituras a possibilidade de regulamentação e aplicação de uma série de instrumentos urbanísticos de caráter “progressistas” como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) para terrenos ociosos ou subutilizados, o IPTU progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Uma vez que o principal objetivo do EC era definir e regulamentar os instrumentos urbanísticos que garantissem o cumprimento da FSP e legitimassem a participação da sociedade (KLINK; DENALDI, 2011), ele é considerado um importante marco legal de uma nova ordem política para o planejamento e gestão dos territórios, com a finalidade de construir cidades mais justas, diminuição das desigualdades socioespaciais e ampliação do direito à cidade.

Segundo o EC, são estabelecidas “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). Ou seja, mesmo reconhecendo e garantindo o direito de propriedade na CF1988, há uma clara mudança de postura do Estado frente à propriedade privada, atribuindo à coletividade a possibilidade de contestação da propriedade, uma vez que não esteja sendo cumprida a função social de determinada propriedade.

Após a promulgação da Constituição, a racionalidade instrumental característica do planejamento tecno-burocrático foi aos poucos sendo substituída pela racionalidade comunicativa que marca o planejamento colaborativo-participativo, que reconhece a pluralidade dos agentes e interesses. Além disso, surge a potencialidade de se construir uma visão compartilhada acerca do espaço urbano, a partir do processo participativo e do agenciamento “construtivo” (HEALEY, 2003).

Além dos instrumentos progressistas-redistributivos citados, foram instituídos também outros dispositivos, que buscavam transformar o espaço urbano a partir de uma abordagem de Grandes Projetos Urbanos, com uma legislação urbanística baseada na diferenciação do zoneamento vigente (FIX, 2000). A partir desse ponto, o cenário sócio-institucional passa a ser caracterizado pela coexistência de dois modelos de instrumentos urbanísticos distintos que foram apropriados de diferentes maneiras com o passar do tempo.

Após mais de 20 anos da aprovação do EC, diversos autores apontam que os resultados deste processo não alcançaram as expectativas no contexto do movimento da Reforma Urbana (Santos Junior e Montandon (2011); Klink e Denaldi (2015); Brajato (2015)). Além do argumento de que muitas vezes os instrumentos urbanísticos não eram de fato aplicados, em outros casos eles eram aplicados a partir de uma premissa contrária ao seu desenho redistributivo inicial, concluindo que não há nenhum instrumento essencialmente produtivo e redistributivo conforme idealizado em seu desenho original.

Desta forma, é imprescindível que a postura crítica de análise do instrumento urbanístico seja pautada em uma visão relacional – em contraposição à visão essencialista (BRAJATO, 2015).

Uma vez que o território é um objeto de análise complexo, é importante que os instrumentos – que são aplicados no território urbano –, sejam observados a partir da mesma complexidade analítica, com leitura dos projetos, estratégias e percepções dos agentes públicos e privados – diretamente influentes no desenho e implementação da política urbana (BRAJATO, 2015).

O próprio conceito de FSP pode representar esta ambiguidade. Fundamentada em princípios redistributivos e antirrentistas, o conceito da FSP tem como prioridade o interesse da coletividade, buscando assegurar um controle sobre os mercados especulativos e rentistas de terras e imóveis, fornecendo aos proprietários individuais incentivos para usar sua propriedade de modo "produtivo". No entanto, ao mesmo tempo que a FSP busca estimular a efetiva utilização da propriedade, gera, invariavelmente, rendas fundiárias que são objeto de uma disputa social em torno da sua apropriação (MATTEO, 2022). No contexto de projetos de redesenvolvimento esta tensão é explicitada, entre o uso produtivo da propriedade privada e a transformação redistributiva do espaço urbano (KLINK; IGNATIOS, 2022).

A FSP implica em uma separação entre o direito de propriedade – garantido pela constituição brasileira – e o direito de construir – que é de domínio público. Há, então, um incentivo para que esta propriedade tenha um uso adequado socialmente, contribuindo para o bem comum. Porém, é possível afirmar que “o individualismo metodológico e a ênfase nos usos produtivos da terra que sustentam a premissa legal da FSP abrem uma caixa de Pandora que ameaça minar sua dimensão distributiva” (KLINK; IGNATIOS, 2022, p. 5).

No contexto dos projetos de redesenvolvimento, a FSP é utilizada como um instrumento para a constituição de mercados não competitivos (monopolistas) que, invariavelmente, geram rendas urbanas – diretas e indiretas –, em que há pouco controle sobre sua apropriação pela coletividade (MATTEO, 2022). Estes processos são constituídos a partir de uma articulação e negociação entre o Estado e agentes privados em torno da geração, circulação e apropriação das rendas geradas pelos projetos urbanos (KLINK; IGNATIOS, 2022). A complexidade da questão reside na falta de clareza sobre qual seria o retorno para o Estado – como forma de financiamento de bens públicos – em contraponto à captação destas rendas por parte dos atores privados.

A literatura sobre os projetos de redesenvolvimento se preocupa em compreender quais as dinâmicas econômicas de criação e apropriação de renda (fundiária) resultantes deste processo. Para Christophers (2020), nem a teoria heterodoxa da renda – crítica –, nem a ortodoxa – *mainstream* – isoladamente são suficientes para traduzir as novas dinâmicas de renda no capitalismo neoliberal rentista recente.

A vertente heterodoxa da teoria de renda enfatiza a capacidade do proprietário monopolista de extrair uma renda associada à cobrança pelo uso do ativo, uma vez que detém a propriedade. Já a vertente ortodoxa considera que a renda é uma espécie de “sobrelucro”, ou seja, um excedente cobrado acima do nível dos preços e/ou custos em mercados competitivos, onde a fonte de lucro está no poder de monopólio do rentista. Por isso, o autor apresenta uma definição híbrida de renda, que leva em consideração tanto a importância do controle dos ativos quanto o poder dos mercados na dinâmica econômica de criação e apropriação da renda fundiária urbana.

A partir desta perspectiva híbrida apresentada por Christophers (2020) é possível traçar um paralelo com o dilema da FSP nas cidades brasileiras. Por um lado, a CF88 garante o direito de propriedade, isto é, à renda fundiária monopolista. Por outro, uma vez que a FSP implica que esta mesma propriedade seja utilizada em prol do interesse comum, é constituída sua circulação em mercados não competitivos – monopolistas. A dualidade reside no fato de que, embora a FSP tenha origens redistributivas, o conceito incorpora também um viés produtivista, associado à busca pelos sobrelucros – a partir das rendas fundiárias – no processo de desenvolvimento urbano por parte dos agentes privados.

Embora seja um importante instrumento para garantia de uso das propriedades, a FSP, enquanto instrumento produtivista, é incorporada para suprir as demandas dos agentes privados no processo de desenvolvimento urbano (MATTEO, 2022). Desde o âmbito do planejamento até o nível do projeto, as rendas fundiárias se inserem como o motor da transformação do território – garantida por meio dos processos de intervenção nas áreas de reestruturação e redesenvolvimento urbano e impulsionadas pelo desenvolvimento urbano.

A conjuntura macroeconômica aponta para um cenário em que a renda urbana está intrinsecamente relacionada à existência e constituição de mercados monopolistas e oligopolistas, que tornam possível a geração, circulação e extração de rendas urbanas – que na linguagem econômica neoclássica são representadas pelos lucros extraordinários, acima do nível que prevaleceria em mercados competitivos. É possível afirmar que os projetos de redesenvolvimento urbano representam um dispositivo privilegiado para articular, com fluidez, as três dimensões que compõem o principal dilema do planejamento: a regulação urbanística, a intervenção física no ambiente construído e o financiamento (SAVINI; MAJOUR; SALET, 2015).

Nestes casos a figura do planejador é central, pois desempenha um papel de mediação nesta negociação entre os interesses coletivos (o bem comum) e os interesses dos agentes privados, sendo responsáveis por lidar com um dos principais conflitos propostos neste artigo, entre a dimensão redistributiva e a dimensão produtiva. Justamente pelo grande escopo do campo do planejamento, bem como a intrínseca interdisciplinaridade, o principal desafio para os agentes do planejamento urbano está em atuar como ponte de negociação – dentro de uma estrutura social ampla – para garantir a produção de uma cidade mais justa (FAINSTEIN; CAMPBELL, 2011). Além do ato de planejar, há também negociações, previsões, pesquisas e modelagens financeiras que estão diretamente relacionadas com as transformações territoriais.

Tratando de intervenções urbanas, a figura do planejador é emblemática. Os planejadores¹, ao menos formalmente, estão diretamente conectados com o processo de transformação do ambiente construído em busca do interesse comum. São responsáveis por lidar com as conflitantes exigências dos setores da sociedade, almejando – idealmente – o equilíbrio entre as demandas sociais e as demandas do setor privado (SAVINI; MAJOUR; SALET, 2015).

Além da figura do planejador, outro grupo social está diretamente relacionado ao desenho e implementação deste novo instrumento: os operadores do direito – acadêmicos e gestores que atuam com temas relacionados com a regulação, o financiamento e a intervenção física no ambiente construído nas administrações locais, estaduais ou federal – principalmente por lidarem com a compreensão, apropriação e interpretação dos principais aparatos jurídicos-institucionais da política urbana - o EC e o PD.

Um grupo de juristas representados por José Aparecido Junior, Carlos Leite de Souza e Victor Carvalho Pinto vem se inserindo no debate sobre a gestão e modelagem jurídica dos PIU. Além de serem atores centrais no desenho, desenvolvimento e aplicação dos PIUs na cidade de São Paulo, estes juristas têm influências nas vertentes do direito econômico e enxergam a cidade como arena do desenvolvimento urbano, coordenado pela atuação imbricada entre o setor público e os agentes privados (APPARECIDO JR; FIASCHETTI, 2018), onde o desenvolvimento econômico das cidades é elemento central.

A influência do direito econômico se manifesta a partir do entendimento de que o mercado possui falhas e que o papel do Estado reside em corrigir o funcionamento dos preços (uma vez que não transmitem todas as informações para gerar uma alocação adequada dos bens e serviços na sociedade) para gerar, assim, a eficiência coletiva, delegando para o setor privado o restante das ações. Além disso, para estes juristas a interpretação do conceito da Função Social da Propriedade é de que sua função social é cumprida desde que se dê um destino economicamente útil para o imóvel, tratando as demais questões – como seu princípio

redistributivo, que prioriza o interesse da coletividade e garante um controle maior sobre os mercados especulativos e rentistas de terras e imóveis – são tratadas com acessórias.

Neste momento é essencial apontar que este grupo defende uma lógica de repasse da responsabilidade de aplicação dos instrumentos da política urbana – e consequentemente até do EC – para a iniciativa privada, com alto grau de fluidez inclusive de *como* desenhar e gerenciar estas intervenções. Este processo pode acarretar, de acordo com D’Almeida (2022), em altos riscos do planejamento urbano se transformar em um instrumento de produção da cidade, que, a partir dos projetos de redesenvolvimento, resultam em rendas fundiárias diretas e acessórias.

Um dos principais dilemas do planejamento está estruturado em torno de como será o modelo de gestão destes instrumentos urbanísticos, principalmente no tocante à regulação. Uma vertente defende o binômio do comando e controle, que, a partir do planejamento consegue regular e controlar os parâmetros de uso e ocupação do solo (SAVINI; MAJOUR; SALET, 2015), mesmo correndo o risco de diminuir o dinamismo e efervescência dos agentes privados na transformação do espaço urbano e na criação de riqueza. Outra vertente no debate argumenta que um estilo discricionário de planejamento com um alto grau de flexibilidade aos agentes, permitindo empreender e circular o capital, mas com o risco de produzir um espaço urbano contraditório sem um claro controle do custo e benefício para a coletividade.

De acordo com a análise crítica de D’Almeida (2019a), os grandes projetos de redesenvolvimento explicitam um processo de concessão do espaço urbano por meio de práticas de racionalidade empresarial aplicadas à produção do espaço. Desta forma, o território urbano é equacionado como um objeto de disputa em torno de um pacote de rendas fundiárias urbanas que podem ser compartilhadas entre os setores públicos e privados, transformando o espaço urbano em um “ativo” sob uma lógica de empresariamento (MATTEO, 2022). Ainda de acordo com D’Almeida (2019b) o desenvolvimento econômico é tão central na orientação do desenvolvimento urbano que acarreta em um cenário onde a agenda e os conteúdos da política urbana fiquem em segundo plano.

A concessão urbanística, diferentemente dos modelos clássicos de concessão, não se limita apenas a obras de infraestrutura, mas também pode ser aplicada a qualquer ativo urbano, desde que se enquadre em um contexto de reconversão territorial. A partir de uma abordagem ampla e generalizada, o instrumento além de transformar o espaço urbano em um ativo alvo de entrelaçamentos com o setor privado, normaliza as relações público-privadas no processo de reestruturação urbana a partir de projetos de redesenvolvimento (IGNATIOS, 2022b).

Estas parcerias entre o Estado e a iniciativa privada representam uma complexa conjuntura, principalmente se tratando da gestão do uso e ocupação do solo. De acordo com Feldman e Leme (2009):

Os instrumentos de parceria público-privado implicam em mudanças substantivas nas práticas de gestão do uso e ocupação do solo. Há o deslocamento de um zoneamento regulador – instrumento de controle exclusivo do poder público – para um zoneamento operacional – instrumento de intervenção que envolve o poder público e um conjunto de agentes privados para o financiamento das intervenções. Nesta forma de gestão, garantir que o interesse público prevaleça sobre os interesses particulares se torna tarefa mais complexa. (FELDMAN; LEME, 2009, n.p.)

O principal dilema colocado por D’Almeida (2019a) é que ao analisar a aplicação do instrumento de concessão urbanística nos Grandes Projetos de redesenvolvimento, não há apenas uma concessão de parâmetros urbanísticos ou concessões de obras e serviços de equipamento, mas uma “mudança na natureza desse processo que levaria à constituição da generalização da concessão do espaço urbano” (D’ALMEIDA, 2019a, p. 29).

Quando há um processo de repasse da responsabilidade de transformação de uma área urbana ao setor privado, a partir da concessão urbanística, é permitido que este agente obtenha lucro a partir do ativo para viabilizar obras a partir do perímetro delimitado. Em tese, o setor público é responsável pelo desenho da intervenção, definindo metas e parâmetros, delegando para o setor privado a implementação e operação, possibilitando a criação de mercados monopolistas, e, conseqüentemente, gerando rendas fundiárias urbanas que serão apropriadas de modo privado.

A complexidade é ainda maior pois, além da falta de controle sobre a apropriação destas rendas, está sendo cada vez mais comum uma crescente liberdade garantida ao setor privado nestas operações. Principalmente a partir da adição da possibilidade de Manifestação de Interesse Privado (MIP)² e pelas facilidades de desapropriação que o novo instrumento – PIU – carrega, há uma liberdade urbanística do setor privado de inclusive definir como serão operados estes projetos, garantindo ainda em alguns casos a possibilidade de exploração do entorno das áreas concedidas. Este processo, além de conflitante, gera rendas acessórias, que frequentemente não são contabilizadas de modo transparente no momento de apresentação das propostas econômicas dos projetos de intervenção.

Apparecido Jr., jurista e procurador do município de São Paulo, além de ter sido uma importante ator no desenho do instrumento da concessão urbanística, é um dos principais defensores do PIU enquanto instrumento do desenvolvimento urbano. De acordo com o autor, “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. 258), corroborando a ideia de que, por mais que a promoção do bem comum seja dever do Estado, não há impeditivos – muito pelo contrário, acredita que seja aconselhável – que o setor privado atue para que as finalidades sejam atingidas – desde que atendidos os procedimentos públicos e participativos (APPARECIDO JR., 2017).

De modo sintético, é possível afirmar que há uma disputa no território urbano em busca do controle e direcionamento da política urbana que se dá por meio dos instrumentos urbanísticos. E é justamente nesse cenário que este artigo se insere, com o principal objetivo de compreender as disputas dos diferentes interesses que giram em torno dos PIUs, bem como os efeitos reais gerados a partir da sua implementação.

2. A gênese do PIU enquanto novo instrumento da Política Urbana

Por mais que o *momentum* da Reforma Urbana tenha significado uma grande mudança no modo de se planejar as cidades, o histórico da trajetória de intervenções urbanas na cidade de São Paulo é marcado por lógicas de caráter seletivo com grande flexibilidade e com seu processo comandado e impulsionado por interesses privados. Para compreender a emergência do PIU enquanto instrumento de intervenção urbana, é essencial analisar quais foram as lógicas de organização e atuação territorial da gestão municipal ao longo do tempo.

De acordo com Villaça (1999) e Feldman (2005), desde a obrigatoriedade de um Plano de Zoneamento na realização do Plano Diretor, em 1947, a partir da elaboração de parâmetros urbanísticos, é iniciado um processo jurídico para estabelecer as diretrizes de intervenção nas cidades baseado em uma legislação de uso e ocupação do solo. abrangente ao conjunto da cidade.

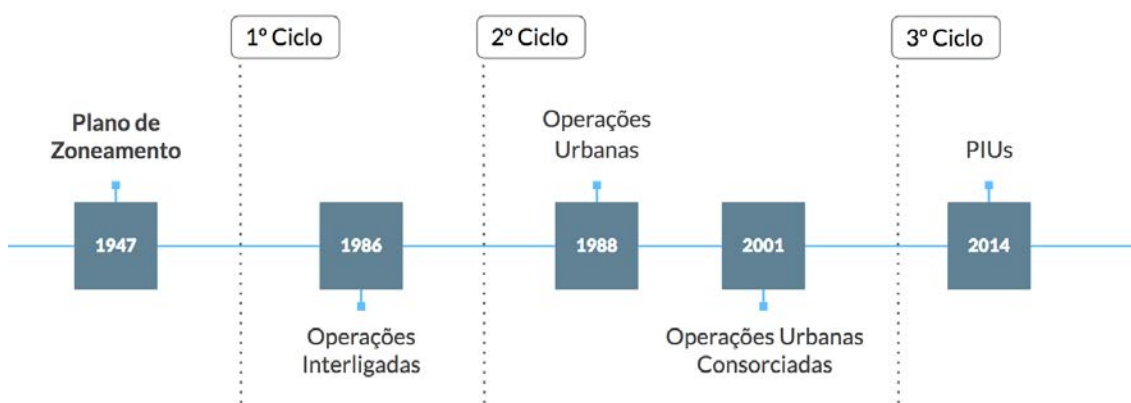
Neste contexto, de acordo com a visão crítica de Villaça (1999), os Planos Diretores representavam princípios e não eram elaborados para ser implementados, desempenhando muito mais um papel ideológico de cortina de fumaça na sociedade para encobrir os processos reais de reprodução do espaço urbano. Por outro lado, o plano de zoneamento era elaborado para ser, de fato, aplicado. O zoneamento, no Brasil e em São Paulo, emerge sem participação de intelectuais, sem uma discussão e elaboração teórica e descolado das discussões internacionais do momento, atendendo muito mais aos interesses e soluções das elites locais

(VILLAÇA, 1999), com o principal objetivo de preservar o gradiente de preços fundiários (FELDMAN, 2005).

Por meio de leis e decretos, que se basearam no modelo americano, aplicados a determinados setores da cidade – as chamadas zonas –, é explicitada uma seletividade espacial, com um caráter de atuação muito próximo ao de “lote a lote”, onde prevalecem determinados interesses locais. O zoneamento, enquanto instrumento, tem efetividade no sentido de produzir uma cidade segregada a partir de um processo dominado por elites locais. O zoneamento paulistano, de acordo com Feldman (2005), é caracterizado pela fragmentação do território urbano e um baixo grau de participação social, onde cria-se uma estratégia de gestão municipal que se apropria das transformações e manutenções de espaços que interessavam às elites locais – como é o exemplo do setor sudoeste de São Paulo – protegendo os valores de propriedade e potencializando o mercado imobiliário (FELDMAN, 2005).

Os instrumentos de intervenção urbana que seguiram possuem objetivos e desenhos distintos, porém carregam similaridades, principalmente a partir da criação de lógicas e parâmetros permissivos sobrepostos ao zoneamento e com alto grau de flexibilidade. Após o plano de Zoneamento (1947), pode-se afirmar que as intervenções urbanas na cidade foram pautadas por ciclos, que se sobrepuseram e criaram um legado heterogêneo de intervenção.

Figura 1. Linha do Tempo: Trajetória de Intervenção (fonte: elaborada pelos autores).



As Operações Interligadas (OI) foram regulamentadas pela Lei Municipal nº 10.209/1986 (SÃO PAULO, 1986) e abre espaço para que proprietários de terrenos ocupados por favelas ou núcleos habitacionais precários pudessem requerer alterações de índices e parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo, desde que garanta a construção ou doação de habitação de interesse social (HIS) para a população residente. Porém, a realidade era que as HIS eram construídas fora do perímetro da OI, e não havia garantia alguma de que os moradores seriam favorecidos, ou ao menos não prejudicados, pela nova localização. Principalmente no que diz respeito ao acesso a redes comunitárias e oportunidade de geração de renda e emprego (KLINK; IGNATIOS, 2022), uma vez que, de forma majoritária, os reassentamentos se davam nas periferias da cidade.

O desenho das OIs inaugura uma lógica muito importante para compreender a dinâmica de intervenção nas cidades: criação de espaços de exceção - a partir de instrumentos sobrepostos ao zoneamento -, mais flexíveis e atrativos para os agentes privados, a partir da narrativa de estarem solucionando questões urbanas. De modo sintético, a OI atraía os proprietários, por meio da viabilização do Estado, de lógicas mais permissivas com a contrapartida de “solucionar” problemáticas urbanas, porém, a realidade é que o instrumento proporcionava um ganho duplo para o proprietário. Além de garantir índices mais permissivos, com a expulsão da comunidade local para as periferias da cidade, o proprietário diminuía as “externalidades negativas” de sua propriedade, valorizando diretamente seu terreno. O instrumento, portanto, implementa, a partir de um projeto privado de redesenvolvimento, uma política habitacional compensatória (KLINK;

IGNATIOS, 2022), onde há praticamente um monopólio bilateral entre as autoridades municipais e o proprietário.

Em 2001 foi instituída uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das OIs, para prestação de esclarecimentos pelo poder executivo sobre os principais beneficiários das Operações Interligadas, que principalmente pela falta de transparência e ausência da Câmara Municipal no processo, resultou na declaração de inconstitucionalidade. A partir da suspensão do instrumento, é iniciada uma discussão acerca de qual modelo de intervenção no território a substituiria, levando em consideração duas grandes preocupações: (i) soluções urbanísticas no perímetro da intervenção; (ii) exigência do desenvolvimento de um projeto para sua aplicação.

Em consonância com o contexto pós CF1988 e da Reforma urbana, as Operações Urbanas (OU) significavam uma aposta como um instrumento viável para a transformação urbana, porém com uma limitação no financiamento. Com o objetivo de garantir efetividade para o instrumento enquanto método de intervenção, em 2001, as OUs foram ancoradas no Estatuto da Cidade como Operações Urbanas Consorciadas (OUCs), acompanhadas da regulamentação dos Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) – que garantiriam o financiamento dos projetos de redesenvolvimento urbano, em teoria, de modo autossuficiente (MATTEO, 2022).

De modo a responder às críticas as OIs, as OUC obrigatoriamente seriam baseadas no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento vigente, com o seu projeto discutido com a sociedade e necessidade de aprovação da Câmara Municipal. De acordo com Fix (2000), As OUCs viabilizaram grandes obras a partir da compatibilização do adensamento com a capacidade de infraestrutura no determinado perímetro da intervenção. Além disso, possibilitavam a recuperação da “mais-valia urbana”, captando parte da valorização decorrente do investimento público para que esta não seja unicamente apropriada pelos proprietários imobiliários (FIX, 2000). A OUC é categorizada como um instrumento que busca um reordenamento urbanístico por meio da lógica de financiamento da intervenção a partir dos CEPACs, se justificando, principalmente, pela lógica de parceria entre o Estado e o Capital, sob o argumento de que o Estado não consegue arcar com o financiamento de grandes obras urbanas. Neste cenário, cabe ao Estado assumir um papel de “promotor”, “indutor” ou até apenas de “regulador”, com sua função se limitando a criar condições para facilitar a instalação de infraestrutura por parte da iniciativa privada (FIX, 2000).

Mesmo com as condições criadas a partir das OUCs, o instrumento não apresentou o êxito desejado no momento de elaboração e desenho. Principalmente pela falta de interesse do setor privado, os mercados secundários de CEPACs não se desenvolveram por completo, e Stroher (2019) aponta que a promessa de autossuficiência financeira na intervenção urbana também não foi concretizada, além de representar um intenso investimento público para que os atores privados fossem atraídos. As principais abordagens críticas (FIX, 2001; VILARIÑO, 2006; MENEGON, 2008; PESSOA; BOGUS, 2008; MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; D’ALMEIDA, 2019a; STROHER, 2019) questionam o modelo adotado nas OUCs, na medida em que houve a concentração de recursos públicos e privados em determinadas áreas da cidade, resultando em uma supervalorização do solo e apropriação privada em parte da valorização imobiliária resultante do processo.

3. Caracterização do instrumento: desenho, narrativas, marco legal e particularidades dos PIUs

Até meados de 2010 o ciclo das OUCs ainda estava vigente, porém, no Plano Diretor de 2014 (SÃO PAULO, 2014), os PIUs foram apresentados – e posteriormente regulamentados pelo Decreto nº 56.901 (SÃO PAULO, 2016) – com a narrativa de apresentar um instrumento para gerar maior efetividade e transparência aos projetos urbanos, permitindo flexibilização justamente pela sua capacidade de articular inúmeros instrumentos da política urbana, (como as OUC, Áreas de Intervenção Urbana, Concessões Urbanísticas, Reordenamentos Urbanísticos, etc). Além disso, ele poderia ser aplicado em diferentes escalas territoriais – desde estudos para

a transformação de grandes setores da cidade até para a implantação de pequenos projetos específicos. De acordo com o desenho do instrumento, o PIU tem um processo de implementação e aprovação em forma de lei específica (quando altera parâmetros do Plano Diretor) ou decreto (quando os parâmetros do Plano Diretor são inalterados), garantindo a participação social em pelo menos dois momentos, sendo apresentado no plano diretor como uma aposta para o desenvolvimento urbano – e econômico – da cidade.

Os territórios prioritários para a aplicação dos PIUs, além das áreas centrais que sempre são alvos privilegiados, estão localizados em áreas industriais abandonadas ou subutilizadas, que se relacionam com perspectivas de articular os projetos com as estratégias de reconversão econômica (D'ALMEIDA, 2019a) uma vez que estão dotados de infraestrutura e possuem possibilidade de adensamento.

O decreto de 2016 apresenta novidades relevantes para o desenvolvimento do instrumento, a partir da possibilidade de requerimento apresentado por meio de MIP, por agentes privados que estejam interessados em desenvolver seu empreendimento a partir da apresentação de um programa de interesse público. O funcionamento desta parceria se dá, na maior parte dos casos, a partir de concessões de parâmetros de uso e ocupação do solo ou concessão de obra e serviço urbano (D'ALMEIDA, 2019a).

Por mais que o desenho do PIU seja diferente dos demais, ainda carrega diversas semelhanças, principalmente porque os instrumentos partem dos mesmos pressupostos de intervenção territorial à base da exceção, permitindo novos usos e flexibilizando parâmetros de acordo com os interesses de grupos específicos. Por mais que na prática o padrão de reprodução do espaço urbano tenha se mantido (a partir de um padrão segregado, insustentável, gerando urbanização de baixo custo), a narrativa se transforma com o passar do tempo (MATTEO, 2022).

De modo sintético, caminhando junto com as transformações sociais e do desenvolvimento do sistema de planejamento urbano, é possível perceber: (i) um aumento gradativo na participação social (peso no rito social); (ii) pressão para soluções urbanísticas on site, ou seja, no perímetro da intervenção; e (iii) narrativa constituinte do projeto como dispositivo que articula, de forma efetiva, o plano, a transformação espacial e as propriedades individuais.

A flexibilidade garantida pelo PIU proporciona maior discricionariedade à gestão urbana. Nesse sentido, a partir da transição política de gestão municipal em São Paulo, há uma facilidade de preenchimento e adaptação do instrumento de acordo com a agenda política determinada pela administração (MATTEO, 2022). A utilização do PIU enquanto instrumento de intervenção urbana está indissociavelmente ligada à agenda recente de desestatização do governo municipal, desde 2017. A Lei Municipal n.º 16.703, de 04 de outubro de 2017 (SÃO PAULO, 2017), que disciplina o regime de concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos a partir da criação do Plano Municipal de Desestatização, aprovado pelo então prefeito, João Doria, e já revela pistas da centralidade destas questões para os anos seguintes.

Há, então, uma crescente ampliação de participação do setor privado em âmbitos setoriais da cidade (tal como transporte, habitação, saúde, etc.) e, conseqüentemente, na política urbana. Os PIUs abrem espaço para que o “governo municipal delegue ao setor privado, dentro de perímetros específicos, o desenho e a implementação de uma variedade de instrumentos de planejamento, como desapropriação, preempção, readequação fundiária e concessão de uso da terra” (KLINK; IGNATIOS, 2022).

A defesa institucional do instrumento se dá a partir da compreensão do PIU como uma ferramenta capaz de sintetizar as demandas do planejamento urbano nas áreas de transformação a partir do processo lógico de *diagnosticar-projetar-implementar-gerir*, fazendo com que a sociedade, em seu amplo espectro, participe deste processo (IGNATIOS, 2022b). Ainda, de acordo com o pesquisador “todo projeto, de qualquer natureza, pressupõe processo” e a defesa do instrumento se dá justamente a partir do pressuposto de garantir um controle maior

sobre o processo, no sentido de buscar intervenções mais articuladas, que confirmam a visão de um planejamento urbano integrado (IGNATIOS, 2022b).

Pela ótica institucional, o instrumento é uma forma jurídica-institucional por meio da qual os proponentes (no caso dos PIUs de natureza privada) podem se relacionar de modo formal com a prefeitura. Ou seja, há um canal direto de diálogo entre o Estado e o mercado, com o devido espaço para participação social (na figura das consultas públicas) (IGNATIOS, 2022b).

De acordo com apresentação da SMDU sobre a formulação do PIU, o processo de estruturação de projetos abrange diversas dimensões: (i) políticas, uma vez que envolve gestores e corpo técnico municipal e atores sociais (população e setor privado); (ii) técnicas, uma vez que articula as diretrizes de transformação urbana à promoção de infraestrutura e demais programas setoriais; (iii) econômicas, uma vez que considera a viabilidade do projeto e define as estratégias de intervenção a partir da modelagem econômico-financeira que considera os arranjos produtivos necessários para o pleno desenvolvimento; (iv) jurídicas, visto que cria processos que viabilizam e regulam os processos normativos de transformação urbana a partir de instrumentos urbanísticos; (v) operativas, já que articula e qualifica a participação de diversos agentes e atores ao longo da transformação frente ao processo de gestão do território e é legitimado a partir dos processos cooperativos e participativos.

Ou seja, além de demonstrar a diversidade dos agentes do planejamento e a complexidade do instrumento, há uma narrativa com enfoque na legitimação do instrumento enquanto rito social – por mais que na prática a efetividade da participação social esteja aberta para debate.

Principalmente pela articulação de diversos dispositivos, o PIU possui um caráter fragmentário e complexo, além de proporcionar flexibilidade ao gestor no que se refere à capacidade de mediar as três dimensões do planejamento, isto é, a intervenção física, a regulação e o investimento no ambiente construído (SAVINI; MAJOOR; SALET, 2015). Garante intervenções em áreas passíveis de transformação, já dotadas de infraestrutura urbana, com uma legislação específica e um modelo de investimento que agrada tanto o poder público – como por exemplo, pela facilitação de aquisição de terras privadas – quanto os agentes privados – a partir da abertura, pelas MIPs, para investimento em áreas alvo de valorização (MATTEO, 2022).

Mesmo as gestões progressivas na cidade de São Paulo – de Erundina até Haddad – permitiram e incentivaram a implementação destes modelos de projetos urbanos de redesenvolvimento – via Grande Projetos Urbanos. Porém, atualmente, há uma hipótese de que a atual gestão esteja testando e explorando como viabilizar um processo de racionalidade na produção do espaço, a partir de uma agenda de intervenção por meio de um método – viável e replicável.

Uma das principais diferenças contextuais de aplicação dos PIUs em relação aos demais instrumentos de grandes projetos de redesenvolvimento são os agentes que participam deste processo (MATTEO, 2022). D'Almeida (2022) afirma que enquanto as OUCs foram marcadas pela forte presença de empreiteiras, no caso dos PIUs não há grandes intervenções de infraestrutura, mas sim intervenções pontuais de menor complexidade, marcadas por processos de concessão. Os PIUs são estruturados a partir de uma lógica de intervenção com uma perspectiva de rentabilidade menor (principalmente a partir de outorga e demais parâmetros permissivos) e que gira em torno do desenvolvimento imobiliário, ou seja, uma valorização da terra em um espectro temporal maior (D'ALMEIDA, 2022).

Portanto, os agentes privados interessados no desenvolvimento dos PIUs na cidade de São Paulo, estão envolvidos em dinâmicas imobiliárias. No mesmo sentido, é possível afirmar que a localização dos PIUs em São Paulo segue uma tradição de intervenção, investimento e consequente valorização de áreas já valorizadas da cidade. A MEM e as ZOE concentram o transbordamento das dinâmicas imobiliárias das áreas centrais, principalmente por serem áreas restritivas, mais dotadas de infraestrutura urbana, com grande potencial de valorização. De acordo com Filocomo (2022, p. 67), “o espaço de projeção dos PIUs é o território que circunda

as áreas com maior valor do solo urbano por metro quadrado”, corroborando o argumento de que os PIUs estão localizados em áreas centrais e valorizadas da cidade.

Até meados de 2022, mesmo sem a aprovação de PIUs em áreas de MEM, a macroárea apresentou intensa atividade imobiliária entre 2012 e 2021 (SMUL/PLANUR, 2022). Uma vez que o PIU tinha como principal objetivo alavancar o desenvolvimento da MEM, e, mesmo sem as intervenções, a transformação foi expressiva (Figuras 2 e 3). Isso reforça que as áreas representam um grande interesse do setor imobiliário (residencial ou não) e é colocada uma importante questão: qual o potencial de valorização que ainda pode ser alcançado? E mais importante, qual a garantia de que o bônus gerado a partir destas intervenções, e a sua consequente valorização, será compartilhado pela a coletividade?

Figura 2. Empreendimentos de uso exclusivamente residencial licenciados entre 2012 e 2016 (à esquerda) e entre 2017 e 2021 (à direita), respectivamente (fonte: SMUL/PLANURB, 2022)

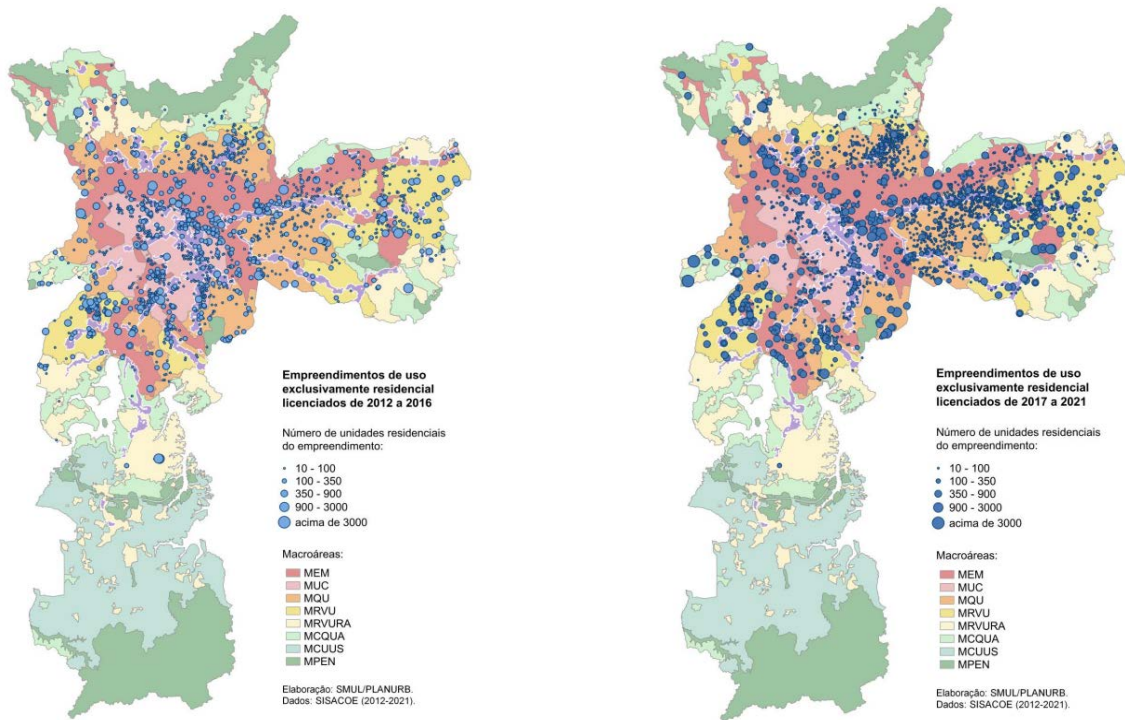
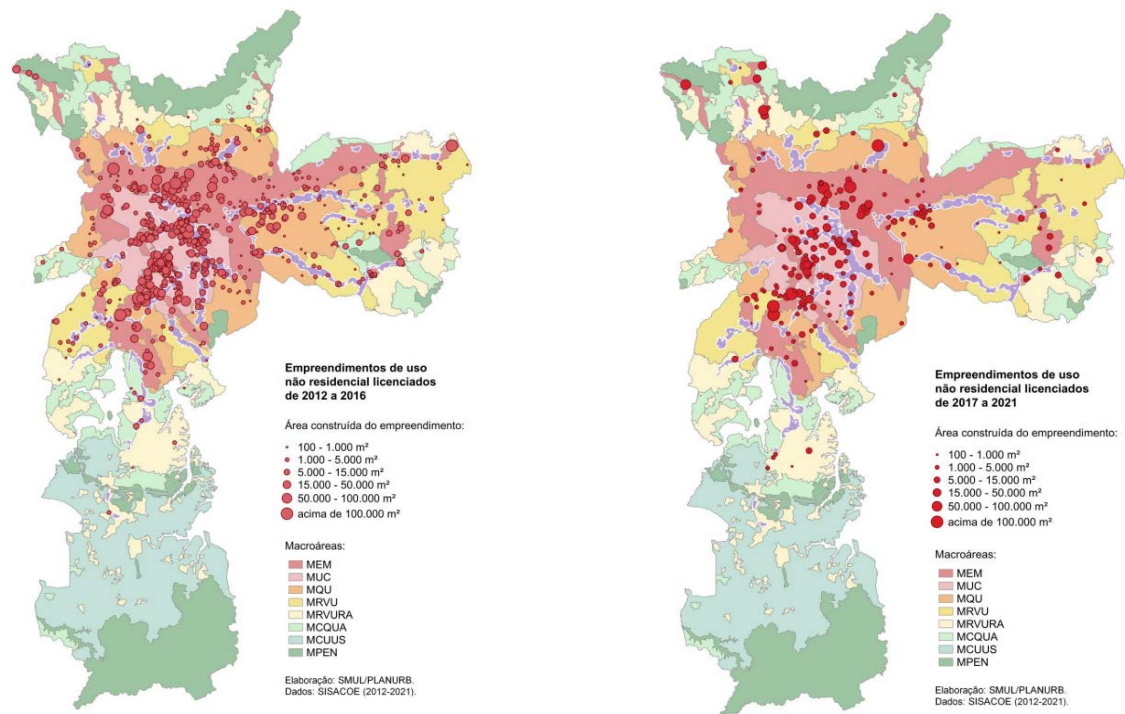


Figura 3. Empreendimentos de uso não residencial licenciados entre 2012 e 2016 (à esquerda) e entre 2017 e 2021 (à direita), respectivamente (fonte: SMUL/PLANURB, 2022)



Além da caracterização do instrumento, é essencial compreender a narrativa de criação e implementação do PIU pelos seus idealizadores e operadores do direito, que estão diretamente relacionados com o debate sobre a gestão, modelagem jurídica e adoção do PIU enquanto método para o desenvolvimento urbano, assim como foi apontado na primeira seção.

Apparecido Jr. (2020) defende o PIU como um método para a aplicação do direito urbanístico, e, mais especificamente, das diretrizes do PDE. Algumas bases conceituais do autor são essenciais para compreender o PIU enquanto mecanismo de concretude do direito urbanístico. De acordo com Aparecido Jr. (2017, n.p.), o direito urbanístico é definido como “um método de composição em realidades complexas, como é o caso da conjugação de esforços entre o setor público e o setor privado na tarefa de desenvolver as cidades”, já apontando para uma importante inter-relação entre os dois setores. Além disso, o autor define a Política de Desenvolvimento Urbano como um “conjunto coordenado das unidades de planejamento urbanístico – planos e projetos urbanísticos – e construída pela atuação conjunta entre o Poder Público e o setor privado” (APPARECIDO JR., 2017 n.p).

Conforme defende a epistemologia do direito econômico, o projeto de redesenvolvimento urbano se apresenta como o dispositivo ideal para articular os interesses coletivos – como o bem comum – com os interesses individuais (APPARECIDO JR, 2017). Isso retoma a questão da discricionariedade e flexibilidade dos agentes do planejamento nas tomadas de decisão e aponta para uma continuidade da lógica de preservação do gradiente dos preços e dos interesses privados (MATTEO, 2022).

Os autores neoclássicos defendem que, uma vez que há uma aglomeração nas cidades, isso gera uma maior atividade econômica, que, conseqüentemente, aumenta o preço da terra e a arrecadação pública, que financiaria a construção de infraestrutura. Logo, num modelo de desenvolvimento urbano com grandes densidades que opere adequadamente, na teoria, há um ciclo virtuoso contínuo de geração e captação de rendas fundiárias pelo setor público, a partir de mecanismos que mobilizam a capacidade financeira e técnica da iniciativa privada, por exemplo, por meio de PPPs (LEITE *in*: APPARECIDO JR., 2017).

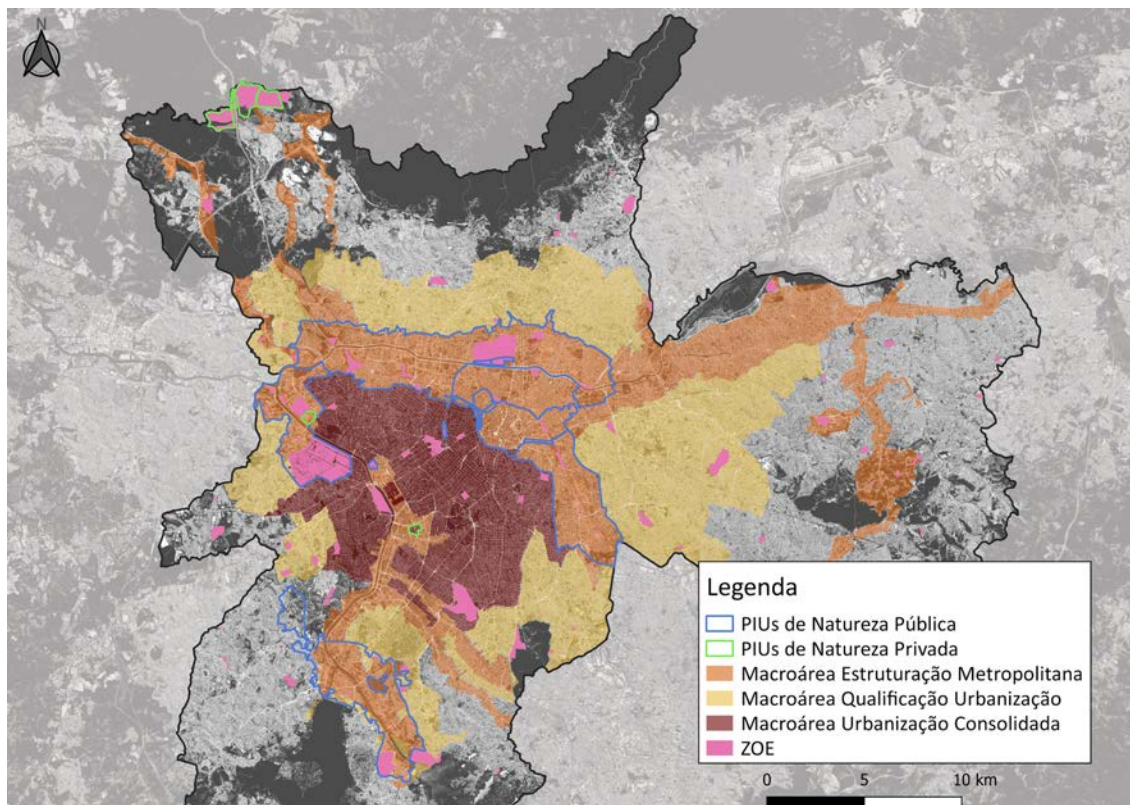
De acordo com Aparecido Jr. e Fiaschetti (2018, p. 355-356) os PIUs podem ser definidos como um “método de elaboração de projetos urbanísticos capaz de trabalhar, de maneira eficaz, com as particularidades das diversas porções do território sob as diretrizes delineadas pelo PDE”. Isso faz com que o instrumento seja capaz de articular o geral a partir do específico, ou seja, o PIU gera a eficiência coletiva – o interesse comum – a partir da articulação dos proprietários individuais – e conseqüentemente seus interesses particulares (MATTEO, 2022).

É essencial problematizar, novamente, o movimento no qual o setor privado atua – a partir da delegação do setor público – como o responsável por executar o Estatuto da Cidade. Há uma defesa do projeto urbano como o elo natural e sistêmico entre o coletivo e o individual, mas é importante refletir que, a partir do momento que esta dinâmica envolve renda e valorização, quem são os interessados no processo? Quais são os ganhos e perdas? Se há implementação de um projeto desarticulado de um processo de transformação social, isso tende a reforçar os processos de exclusão e o agravamento das desigualdades socioterritoriais.

Tratando-se da análise de um instrumento urbanístico, diversos elementos devem ser levados em consideração, mas principalmente a forma como ele é apropriado pelos gestores municipais. Indissociavelmente atrelada à agenda de desestatização e a uma ideia de “empresariamento” urbano, a narrativa em torno dos PIUs é de que o instrumento trará celeridade ao processo de desenvolvimento urbano, ao se aliar ao setor privado.

Até o final de 2022 São Paulo tinha 18 PIUs na cidade. A Tabela 1 sintetiza o que pode ser chamado de estado da arte dos PIUs, enquanto a Figura 4 apresenta a sua espacialização na cidade de São Paulo. Por mais que o seu arcabouço institucional e legislativo já esteja definido, nenhum dos processos foi inteiramente finalizado, fazendo com que seja essencial analisar o quadro geral dos projetos na cidade – e problematizar a celeridade do processo prometida em sua narrativa.

Figura 4. Distribuição dos PIUs na cidade de São Paulo (fonte: elaborada pelos autores)



Uma vez que os PIUs representam uma grande variedade de projetos, é desafiador elaborar uma tipologia de análise, porém, é possível definir algumas classificações importantes para o avanço da discussão: (1) PIUs de extensa delimitação (como os Arcos ou o Setor Central), que são extremamente difíceis de se operacionalizar, uma vez que implicam em territórios muito abrangentes – correndo o risco de resultar em uma homogeneização do território; (2) PIUs realizados pelo poder público a partir de concessões (principalmente os de concessão dos Terminais de Ônibus); (3) PIUs em áreas de Zona de Ocupação Especial (ZOE); (4) PIUs de iniciativa privada, cujos perímetros são menores, e propostos por atores privados através do dispositivo de Manifestação de Interesse Privado (MIP).

Porém é interessante ressaltar as suas semelhanças, ou seja, o que há de comum entre eles, uma vez que, na prática, como forma de viabilizar os projetos de intervenção urbana, estas tipologias são fluidas e dinâmicas. O elo em comum dos PIUs é – mesmo que em diferentes contextos e por vezes através de métodos distintos – a concessão de novos ativos urbanos, tendo como objetivo as rendas urbanas. Mesmo nos PIUs de natureza pública, propostos pela gestão municipal, praticamente todos os projetos de intervenção incluem algum tipo de concessão ou entrelaçamento com o setor privado.

Tabela 1. Estado da Arte dos PIUs na cidade de São Paulo (fonte: elaborada pelos autores)

Nome (PIU)	Protocolado em	Produtos legais	Origem/Justificativa	Macrozoneamento/ Zoneamento	Natureza	Tipologia	Proponente	Área	Etapa
PIU Vila Olímpia	8/30/2017	NA	MEM - Área de influência OUCFL	MEM	Privada	4	SPE Horizonte Branco	26.85 ha	03 - Avaliação SMUL
PIU Nações Unidas	8/4/2017	NA	ZOE	MEM, ZOE	Pública	3	PMSP - SMUL	15.16 ha	03 - Avaliação SMUL
PIU Minhocão	4/16/2019	Elementos necessários à elaboração do PIU	PDE Art. 375, parágrafo único e Lei 16.833/18	EETU	Pública		PMSP - SMDU	174.07 ha	04 - Elaboração
PIU Ginásio do Ibirapuera	2/19/2020	Publicação de Autorização para elaboração do PIU Autorização SMDU	ZOE	ZOE	Pública	3	Governo do Estado de São Paulo	9.47 ha	04 - Elaboração
PIU Arco Tietê	9/30/2019	PL 581/2016 (retirado em 2017 por João Dória)	PDE - Artigo 76	MEM	Pública	1	PMSP - SMDU	5380.35 ha	05 - Discussão Pública
PIU Joquey Club	10/11/2019	Elementos necessários à elaboração do PIU	ZOE	ZOE	Pública	3	PMSP - SMDU	116.64 ha	05 - Discussão Pública
PIU Bairros Tamanduateí	6/9/2014	PL 723/2015	PDE - Artigo 76	MEM	Pública	1	PMSP - SMUL	1640.66 ha	07 - Encaminhamento Jurídico
PIU Arco Pinheiros	9/13/2018	PL 427/2019	PDE - Artigo 76	MEM	Pública	1	PMSP - SMUL	1467.35 ha	07 - Encaminhamento Jurídico*
PIU Setor Central	12/11/2017	PL 712/2020	PDE - Artigo 382	MEM	Pública	1	PMSM - SMUL	2089.01 ha	07 - Encaminhamento Jurídico**
PIU Vila Leopoldina	7/29/2016	PL 428/2019	MEM - proximidade CEAGESP	MEM	Privada	4	Votorantim, Urbem, SDI, BVEP S.A.	31.24 ha	07 - Encaminhamento Jurídico*
PIU Arco Jurubatuba	2/1/2017	PL 204/2018	PDE - Artigo 76	MEM	Pública	1	PMSP - SMUL	2192.05 ha	07 - Encaminhamento Jurídico*
PIU Anhembi	11/14/2017	Decreto 58.623 /2018	Programa de Desestatização	ZOE	Pública	3	PMSP - SMDP/SPP	46.45 ha	08 - Implantação
PIU NESP	7/11/2016	Decreto 57.569 /2016	ZOE - Novo entreposto SP	ZOE	Privada	3, 4	VS Bandeirante Empreendimentos Imobiliarios LTDAVS Banguera Empreendimentos Imobiliarios LTDAPAESP/NESP Carlos Leite I Stuchi & Leite Projetos	600.92 ha	08 - Implantação
PIU Pacaembu	10/6/2017	Decreto 58.335/18 - revoga § 2º do artigo 2º do Decreto nº 58.226	Programa de Desestatização	ZOE	Pública	3	PMSP - SMDP/SPP	6.99 ha	08 - Implantação
PIU Terminal Princesa Isabel	2/1/2017	Decreto 58.368/18	Lei 16.211/2015 e 16.703/2017	EETU	Pública	2	PMSP - SMDP/SPP e SMT	98.07 ha	08 - Implantação
PIU Rio Branco			MEM - Setor Central	MEM	Pública		PMSP - SMUL	26.35 ha	Suspensão
PIU Terminal Campo Limpo	2/1/2017		Lei 16.211/2015 e 16.703/2017 (Concessão terminais)	EETU	Pública	2	PMSP - SMDP/SPP e SMT	98.06 ha	Suspensão
PIU Terminal Capelinha	2/1/2017		Lei 16.211/2015 e 16.703/2017	EETU	Pública	2	PMSP - SMDP/SPP e SMT	91.96 ha	Suspensão

* Foram aprovados em 1ª instância na Câmara dos Vereadores
** A informação ainda não foi atualizada no Monitoramento dos PIUs (Gestão Urbana), mas foi sancionado pelo Prefeito Ricardo Nunes (MDB) no dia 15 set. 2022 (Lei 17.844/2022)

Os PIUs em estágio mais avançado representam: um PIU privado (PIU NESP), um de concessão de terminal (PIU Terminal Isabel) e dois em área de ZOE (PIU Anhembi e PIU Pacaembu), no âmbito do Programa Municipal de Desestatização. Isso indica uma maior pressão, tanto por parte do setor privado, como por parte da prefeitura, de colocar em prática a agenda de desestatização.

De acordo com o diagnóstico da aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021 (SMUL/PLANURB, 2022), a implementação do instrumento não pode ser considerada exitosa. Do total de 18 PIUs elaborados, apenas nove (50%) estão nas etapas finais. Destes nove, quatro têm como objeto a regulação de ZOE e estão vigentes por decreto, ou seja, isso significa que 44% dos PIUs que estão em etapa final foram aprovados por decreto. Cabe iluminar uma problemática: governar por decreto, se não for bem dosado, pode favorecer um planejamento *ad hoc*, que demonstra traços de como está se dando a apropriação do instrumento (MATTEO, 2022).

Uma notícia veiculada em 03 de dezembro de 2021 pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis (SECOVI) expõe o posicionamento do atual prefeito de São Paulo Ricardo Nunes (MDB)³ sobre os planos para a cidade e já demonstra a postura da gestão municipal frente aos debates que seguirão. Além de afirmar que seria um “desperdício” gastar fundos municipais para a elaboração de estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA), antes do projeto de lei ser aprovado, o prefeito ainda sinalizou que o Secovi terá canal aberto com a prefeitura (SECOVI, 2021).

4. Desdobramentos recentes e análise crítica da apropriação dos PIUs em São Paulo

O ano de 2022 foi um divisor de águas para a análise do desenvolvimento dos PIUs na cidade de São Paulo, uma vez que há um importante processo – e vontade do setor público – em “destravar” os PIUs. Os PIUs Setor Central e Arco de Pinheiros se encontravam em suspensão⁴ devido a uma liminar emitida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), que impedia a tramitação destes dois projetos na Câmara Municipal. No dia 10 de fevereiro de 2022, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) suspendeu a liminar e possibilitou a retomada de tramitação destes PIUs na Câmara.

Seguindo a mesma toada, em abril de 2022, há uma nova manifestação do STJ que decidiu por retomar as tramitações do PIU Arco Jurubatuba – que estava suspenso judicialmente desde abril de 2019, principalmente pela não constituição, consulta e aprovação de um Conselho Gestor de ZEIS, uma vez que o perímetro da intervenção consta com mais de 40 favelas e 66 áreas demarcadas como ZEIS, além do projeto não apresentar licenciamento ambiental e estudo técnico previstos inicialmente pela legislação. Em abril de 2022, apenas uma semana após a decisão favorável do STJ, o PIU Arco Jurubatuba foi aprovado em primeira votação na Câmara Municipal, dependendo da segunda e definitiva aprovação. Além do notório interesse em acelerar o processo a vereadora Silvia da Bancada Feminista (PSOL) afirmou que há pouca participação da população afetada, além do projeto prever uma alteração de perímetro de ZEIS, ação contraditória com as diretrizes do próprio PDE/2014.

A decisão do STJ foi comemorada pela prefeitura (SECOM, 2022), que afirma que não há mais PIUs suspensos pela justiça, liberando os projetos definidos como estratégicos para a política de desenvolvimento urbano da cidade, de acordo com a gestão municipal. Estas manifestações do STJ apontam para dois importantes posicionamentos: (i) a argumentação sobre a não obrigatoriedade de realização prévia de EIA/RIMA (motivo principal da suspensão inicial dos PIUs Setor Central e Arco Pinheiros); e (ii) a afirmação categórica de que o PIU é um plano urbanístico e não um projeto urbanístico (MATTEO, 2022).

O teor dessas decisões podem representar uma possível resposta jurídica para o setor privado, uma vez que a celeridade dos projetos – que foi prometida no momento de desenho do

instrumento – não está sendo vista na prática. A principal crítica do setor privado aos mecanismos de implementação dos PIUs é de que há muitas possibilidades de judicialização, o que está resultando em morosidade nos processos (BICALHO ADV, 2022).

Além disso, a decisão também pode representar uma abertura para uma possível jurisprudência para a dispensa e não elaboração prévia de EIA/RIMA para os próximos PIUs, independentemente da **heterogeneidade** que os PIUs configuram, sob o argumento de que são considerados planos e não projetos urbanos. De acordo com a decisão "por não configurar um projeto urbanístico, argumenta que o PIU não é uma atividade modificadora das características físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, o que inviabiliza a realização do EIA/RIMA" (STJ, 2022).

Esta argumentação vai na contramão do principal argumento de Aparecido Jr., que defende que os PIUs são caracterizados como projetos urbanísticos e são definidos como: "o conjunto de propostas destinadas à correção de urbanização outrora implementada e à melhoria das condições ambientais, formalmente representados em instrumento próprio" (APPARECIDO; FIASCHETTI, 2018, p. 346).

Portanto, é percebido um descompasso entre as definições do instrumento e como está se dando a aplicação e apropriação dos PIUs na prática. A comemoração da gestão municipal com os "destravamentos" processuais do instrumento torna evidente a realidade de que a centralidade da questão é garantir a celeridade dos processos – mesmo que indo contra ou não obedecendo o que foi definido em lei previamente.

Além disso, é essencial questionar o quão incerto e pouco definido estão alguns dos principais conceitos dos PIUs: (i) o que caracteriza os estudos de impacto (é obrigatório um EIA/RIMA? Ou basta qualquer estudo de impacto ambiental?); (ii) estes estudos são dispensados para todos os PIUs? Ou apenas para aqueles que não visem intensas transformações do espaço urbano?; (iii) ao fim, o PIU é considerado um plano ou um projeto?

É importante o questionamento: a quem interessa este caráter genérico e generalista na definição e implementação dos projetos de intervenção? De acordo com D'Almeida (2022), o PIU é um instrumento transformista, que tem a capacidade de transitar no discurso, a depender dos interesses em questão. Nos PIUs de Arco, como os do Arco Pinheiros, Arco Tietê e Arco Jurubatuba, o instrumento se assemelha muito à figura de um plano, com diversos projetos estratégicos dentro do perímetro da intervenção. Em outros casos, de menor extensão, em que há menos agentes atuantes, é especificamente um projeto de intervenção, pontual (D'ALMEIDA, 2022). A questão é que o PIU é um instrumento heterogêneo, onde cada caso é um caso, sem um programa ou plano geral que o contemple, com a exceção do PDE de 2014, o que torna a análise e reflexão sobre seus desencadeamentos ainda mais complexos (D'ALMEIDA, 2022).

Além destas delicadas questões, o início da pandemia do COVID-19 impactou diretamente nos processos participativos dos PIUs, a partir de março de 2020. Todos os processos de consulta pública foram e estão sendo realizados na modalidade virtual, o que coloca em risco o aspecto democrático do processo, uma vez que não é garantida a participação de todos, gerando uma invariável disparidade de participação de setores sociais que não tem acesso à internet. Inclusive, a proliferação dos modelos de consulta online corrobora a argumentação de que há um interesse em acelerar o debate e, conseqüentemente, a aprovação e implementação destes PIUs (MATTEO, 2022).

Autores como Villaça (2005) e Randolph (2007) argumentam que a participação popular presente nos instrumentos de intervenção urbana está mais a serviço da validação e legitimação do rito democrático do que, de fato, para conferir à população um poder de decisão, principalmente por se tratar de um espaço consultivo e não deliberativo.

É inquestionável que o novo ciclo de projetos de redesenvolvimento representado pelos PIUs, são, do ponto de vista da narrativa e do desenho do instrumento, mais complexo e sofisticado. Além da obrigatoriedade do projeto, da participação (em dois momentos) e a busca pelas soluções *on site*, há uma liberdade para mobilizar um grande conjunto de instrumentos, além de um modelo de financiamento estruturado previamente.

Ainda, há um ganho muito importante que se refere à "transparência do que está em jogo" (D'ALMEIDA, 2022). O acesso à informação – desde a consulta às peças legais, a espacialização dos PIUs na cidade, a sistematização das audiências públicas e o andamento dos projetos. De fato, há uma sistematização e publicização de grande parte dos dados referentes aos PIUs, porém, há uma dificuldade em garantir legibilidade para essas informações, uma vez que "são informações muito herméticas, muito difíceis de serem sintetizadas, compreendidas e debatidas em termos gerais" (D'ALMEIDA, 2022). Desde as múltiplas peças legais, até as modelagens financeiras, os conceitos que envolvem os PIUs variam de projeto a projeto e são, em grande parte, bastante complexos.

Isso resulta em uma dificuldade de compreensão dos processos de transformação urbana por parte da sociedade e, conseqüentemente, em uma desigualdade no debate público. São diversos PIUs (18 projetos concomitantes), cada um com suas particularidades, com uma grande quantidade de informação, que por mais que seja de público acesso, é complexa e de difícil entendimento. Esta conjuntura faz com que seja custoso para a sociedade compreender, interpretar e qualificar o debate, dificultando o poder de resistência, reivindicações sociais e a criação e elaboração de contrapropostas (D'ALMEIDA, 2022).

Por mais robusto que o desenho do instrumento, sua aplicação ainda enfrenta dois grandes desafios para articular os interesses coletivo e privado: (i) a complexidade física dos territórios objeto dos PIU; e (ii) a complexidade comunicacional que norteia o planejamento colaborativo dos PIUs.

Uma vez que há um enfoque nas soluções urbanísticas *on site*, a implementação de projetos urbanísticos nas áreas de MEM é extremamente complexa, principalmente por ter que lidar com um legado negativo de intervenções urbanísticas passadas, e um território com inúmeras problemáticas urbanas (como áreas contaminadas, favelas, grandes lotes que demandam parcelamento do solo, e usos diversos). Uma vez que São Paulo é considerada uma metrópole comprometida, tratando-se de intervenções urbanas, sempre haverá uma complexidade física dos territórios objeto dos PIUs que deverá ser levada em consideração.

De outro lado, há também uma complexidade comunicacional no que diz respeito à modelagem financeira do instrumento (MATTEO, 2022). Conforme discutido anteriormente, o PIU desempenha um papel central na mobilização da propriedade individual em prol do interesse comum. Em busca deste equilíbrio, constitui mercados não competitivos para o ambiente construído dentro dos perímetros urbanos definidos dos projetos, no qual o Poder Executivo local, poucos proprietários e agentes sociais envolvidos e afetados disputam a apropriação das rendas fundiárias geradas pela intervenção. Nesse cenário, além da dificuldade de entendimento das informações dos projetos, soma-se a linguagem dos modelos financeiros, que tendem a penetrar o planejamento comunicativo-colaborativo norteando o desenho e a execução dos projetos, gerando riscos de exclusão de segmentos sociais – como os movimentos sociais de luta por moradia ou atores da sociedade civil – que não dominam a linguagem e não detêm o conhecimento técnico necessário, apresentando menor capacidade de dialogar com as complexas métricas e modelos financeiros (MATTEO, 2022).

Conclusão

Este artigo buscou ilustrar, em suas diversas camadas, a disputa que ocorre no território urbano, mas, principalmente, no controle e direcionamento da política urbana por meio dos instrumentos urbanísticos de intervenção no território. Há uma continuidade na política urbana do município de

São Paulo baseada na seletividade espacial, onde o planejamento se dá a partir de territórios de exceção, que perdura com o passar do tempo e, por mais que tenham mudanças no contexto e nos agentes, ainda é um processo comandado e impulsionado por interesses privados (MATTEO, 2022).

O PIU vem sendo desenvolvido com o principal objetivo de criar um método – por meio de um instrumento urbanístico – a ser aplicado, onde a cidade de São Paulo se assemelha a um laboratório de experimentações. A questão mais alarmante é que este processo desencadeia efeitos reais de transformação do ambiente construído no processo de redesenvolvimento urbano, em território complexos e com diversas camadas de questões sociais e culturais.

Por mais diversas que estas experimentações tenham sido, desde o decreto de 2016, a maioria dos PIUs faz uso da concessão do espaço urbano para a iniciativa privada. É possível afirmar que este novo método aprofunda e proporciona mais discricionariedade e flexibilidade nas principais dimensões do planejamento urbano – financiamento, intervenção física e regulação do ambiente construído – tendo o projeto de redesenvolvimento como condutor do processo.

Desta forma, em síntese, a gênese do PIU se dá a partir de uma sequência de instrumentos fundamentado em lógicas permissivas, com a normalização da exceção, baseado na generalização do dispositivo da concessão (D'ALMEIDA, 2019b): um formato novo, alicerçado em uma lógica antiga (MATTEO, 2022).

Uma das principais características dos PIUs são as contradições inerentes ao seu processo, representando um constante conflito entre diversas dimensões. Talvez a mais expressiva se manifeste entre o interesse público e os interesses privados, que pode ser traduzida em uma disputa entre a dimensão redistributiva – por meio da apropriação de rendas urbanas para financiamento de bens públicos – e a dimensão produtiva – como motor do desenvolvimento urbano a partir da parceria com o setor privado. Desde o âmbito do planejamento até o nível do projeto, as rendas fundiárias entram como motor da transformação do território – garantidas por meio dos processos de intervenção nas áreas de reestruturação e redesenvolvimento urbano (MATTEO, 2022).

Nesta conjuntura, o território urbano se configura como uma arena de mais conflitos: a disputa pelas rendas fundiárias resultantes do processo da valorização gerada a partir dos projetos de redesenvolvimento, em qual não está explícita a justa distribuição dos ônus e bônus gerados a partir da intervenção. Ao mesmo tempo, aliado à crescente tendência de incorporação do setor privado na política urbana e no endosso à agenda de desestatização e desoneração do Estado, é defendida a ideia de que esta aliança trará celeridade, eficiência e dinamismo econômico para a cidade.

O empresariamento urbano representa uma tendência cada vez mais presente na política urbana e precisa ser analisado com toda sua complexidade. O processo de repasse – por parte do setor público – da responsabilidade de operar e implementar o EC e seus diversos instrumentos para a iniciativa privada, com alto grau de fluidez e liberdade urbanística, inclusive de *como* operar e desenhar estes projetos de intervenção urbana. De acordo com D'Almeida (2022), o risco deste processo é permitir que o planejamento urbano se transforme em um instrumento de produção da cidade, em que são geradas rendas urbanas diretas e indiretas.

É importante apontar que este processo pode significar uma grande armadilha, justamente porque há geração de uma variedade de rendas urbanas (isto é, rendas fundiárias, rendas associadas à exploração de redes de infraestrutura urbana e recebíveis tributários, etc), porém a geração de renda desarticulada de um projeto de transformação pode reforçar os processos de exclusão e o agravamento das desigualdades socioespaciais, além de servir aos interesses privados a partir de um projeto que deveria ser de interesse público.

O PIU apresenta elasticidade para se adaptar a uma variedade de cenários que, por meio da reconversão territorial, mobilizam a FSP. O instrumento pode ser caracterizado como um elo entre a obrigação constitucional de garantir um uso a propriedade e os interesses específicos dos proprietários individuais, articulando a diversidade destes interesses específicos e o projeto geral para a cidade.

A implementação de projetos de redesenvolvimento inseridos na Macroárea de Estruturação Metropolitana são extremamente delicados, pois representam uma complexidade física tratando de intervenções em territórios urbanos já saturados, uma vez que possuem diversas problemáticas urbanas de cunho social, ambiental, econômico e cultural.

Além do instrumento garantir participação social, há uma intensa articulação de atores da sociedade, e como todo processo que envolve múltiplos agentes, é complexo contemplar e articular estes distintos – e muitas vezes contraditórios – interesses. Isso resulta em um processo lento e marcado por inúmeros conflitos, onde ainda pairam muitas dúvidas, questionamentos e incertezas, seja por parte da sociedade civil, seja por parte dos parceiros privados, que ainda desconhecem os riscos e possibilidades do processo.

É preciso reconhecer que o PIU avançou no processo participativo e de acesso à informação, porém a complexidade destas informações ainda representam um afastamento para grande parte da sociedade, principalmente considerando a penetração gradual da linguagem dos modelos e métricas financeiras no campo do planejamento e no desenho dos projetos de redesenvolvimento urbano. A tarefa de compreender as implicações dos PIUs – em sua completude – se torna extremamente complexa sem um olhar técnico e especializado, fazendo com que não atinja de forma abrangente todas as camadas da sociedade e dificultando movimentos de resistência e elaboração de contrapropostas (MATTEO, 2022).

Com a revisão do Plano Diretor Estratégico e da lei de zoneamento se aproximando, diversas questões ainda se apresentam incertas, e os caminhos da política urbana ainda seguem sendo explorados na cidade de São Paulo. Porém, um elemento é certo: o entrelaçamento com o setor privado e a vontade de conceder a cidade à iniciativa privada, criando territórios de exceção, está em pauta na agenda municipal, com grande influência e conflito no direcionamento da política urbana.

Referências

APPARECIDO JUNIOR, J. A. **Direito Urbanístico Aplicado** - Os Caminhos da Eficiência Jurídica nos Projetos Urbanísticos. Curitiba: Juruá, 2017. *E-book* (340 p).

_____. Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos: Resenha crítica sobre os principais aspectos jurídicos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 3, 2020.

_____.; FIASCHETTI, B. B. Projetos de Intervenção Urbana: a proposta de um método para a construção e aplicação do direito urbanístico. In: PAGANINI, E. A. (coord.). **Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços, retrocessos e desafios**. Porto Alegre/RS: OAB, 2018, p. 341-362.

BICALHO ADV. Judicialização das Normas Urbanísticas e Desenvolvimento Imobiliário. São Paulo, 8 abr. 2022. Disponível em: <<https://bicalho.adv.br/judicializacao-das-normas-urbanisticas-e-desenvolvimento-imobiliario/>>. Acesso em: 17 set. 2022.

BRAJATO, D. **A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade**: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2015.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 mar. 2022.

_____. **Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Estatuto da Cidade. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm . Acesso em: 05 mar. 2022.

CHRISTOPHERS, B. **Rentier Capitalism. Who Owns the Economy, and Who Pays for It?** London: Verso, 2020.

D'ALMEIDA, C. H. **Concessa Venia**: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. 2019a. Tese (Doutorado em). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

_____. Como o urbanismo tem sido operado em processos de concessão. A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo, 2019b. In: ENANPUR - Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 19., 2019, Natal. **Anais eletrônicos. Natal: Anpur**, 2019. Disponível em: <<http://xviiienanpur.anpur.org.br/anais-sts/#>> . Acesso em: 12 ago. 2022.

_____. Depoimento da ex-assessora da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo. [Entrevista concedida a] Giulia Matteo, ago. 2022.

FAINSTEIN, S. F. CAMPBELL, S. **Readings in Planning Theory. Studies in urban and social change**. New Jersey: Wiley, 2011, 584 p.

FELDMAN, S. **Planejamento e Zoneamento**: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

_____.; LEME, M. C. S. Nova Luz: a concessão ilimitada. **Vitruvius**, São Paulo, jun. 2009. Seção Minha Cidade. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.107/1846>. Acesso em: ago. 2022.

FILOCOMO, G. **Entre a estratégia, a seletividade e a viabilidade no urbano**: o caso do novo entreposto de Perus. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território).

Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2022.

FIX, M. A **"fórmula mágica" da parceria Público-Privada**: operações urbanas em São Paulo. Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://200.144.245.89/wp-content/uploads/2018/01/fix_formulamagicaparceria.pdf. Acesso em: 13 set. 2022.

HEALEY, P. Collaborative Planning in Perspective. **Planning Theory**, p. 101-123, 2003.

IGNATIOS, M. **O projeto como processo**: o caso do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). 2022a. Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2022.

_____. Depoimento do ex-Superintendente de Estruturação de Projetos da empresa São Paulo Urbanismo da Prefeitura Municipal de São Paulo. 2022b. [Entrevista concedida a] Giulia Matteo, ago. 2022.

KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Scripta Nova**, Barcelona, v. XV, p. 1-9, 2011.

_____. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, p. 1-16, 2015.

KLINK, J.; IGNATIOS, M. Reform, Redevelopment and Rent: Complexity and Progressive Planning in the Private Domain of the Brazilian Metropolis. **Cities**, 2022.

MALERONKA, C. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea**: um estudo sobre as possibilidades do instrumento "operação urbana consorciada" à luz da experiência paulistana. 2010. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MATTEO, G. **Nascem os novos Projetos Urbanos: uma pesquisa exploratória dos PIUs**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território), 2022. Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2022.

MENEGON, N. M. **Planejamento, Território e Indústria**: As operações urbanas em São Paulo. Dissertação (Mestrado em Habitat). 2008. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MONTANDON, D. T. **Operações Urbanas em São Paulo**: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). 2009. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PESSOA, L.; BÓGUS, L. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. **Cadernos Metrópole**. p. 125-139, n. 20, 2008.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento subversivo: reflexões sobre limitações e potencialidades da elaboração de Planos Diretores no Brasil. **Revista electrónica de geografía y ciencias sociales**, Barcelona, n. 245, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. **Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAVINI, F.; MAJOUR, S.; SALET, W. Dilemmas of planning: Intervention, regulation, and investment. **Planning Theory**, v. 14, n. 3, p. 296-315, 2015.

SÃO PAULO. **Lei Municipal nº 10.209, de 09 de dezembro de 1986.** Dispõe sobre a construção de habitações de interesse social para moradores de habitação sub-normal, concede incentivos, e dá outras providências. São Paulo, SP. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1986/1020/10209/lei-ordinaria-n-10209-1986-dispoe-sobre-a-construcao-de-habitacoes-de-interesse-social-para-moradores-de-habitacao-sub-normal-concede-incentivos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 15 set. 2022.

_____. **Lei municipal nº 16050 de 31 de julho de 2014.** 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, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 15 set 2022.

_____. **Decreto de nº 56.901, de 29 de março de 2016.** (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 - PDE. São Paulo, SP. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>. Acesso em: 08 set. 2022.

_____. **Lei municipal nº 16.703 de 4 de outubro de 2017.** Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. São Paulo, SP. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16703-de-04-de-outubro-de-2017>. Acesso em 15 set. 2022.

SECOM. Prefeitura consegue decisão favorável para retomada do PIU Jurubatuba, 8 abr. 2022. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-consegue-decisao-favoravel-para-retomada-do-piu-jurubatuba>. Acesso em 09/06/2022

SECOVI (São Paulo). Os planos de Ricardo Nunes para melhorar São Paulo. SECOVI A casa do mercado imobiliário, São Paulo, 3 dez. 2021. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/noticias/os-planos-de-ricardo-nunes-para-melhorar-sao-paulo/15558>. Acesso em: 4 mar. 2022.

SMUL/PLANURB. **Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014-2021.** Disponível em: <https://planodiretorsp.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/04/Diagnostico-de-Aplicacao-do-PDE-2014-21.pdf> . Acesso em ago/2022.

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Suspensão de liminar e de sentença n.º 3062 – SP (2022/0028471-7). Brasília, DF, 10 fev. 2022.

STROHER, L. E. M. **A constituição social da financeirização urbana no Brasil:** O papel das Operações Urbanas com Cepac. 2019. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território). Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

VILARIÑO, M. C. **Operação Urbana:** A inadequação do instrumento para a promoção de áreas em declínio. 2006. Tese (Doutorado em). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S.R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999, p. 169-244.

¹ A definição e delimitação do campo do planejamento é uma árdua tarefa, uma vez que o objeto é complexo, difuso e intrinsecamente multidisciplinar. Uma possível abordagem para definir o escopo do planejamento, e consequentemente dos agentes do planejamento, é colocá-lo na intersecção de outros campos, como economia, política, história, filosofia, geografia, arquitetura, políticas públicas, direito e até mesmo estatística. Como planejadores entende-se todo o grupo de atores que está relacionado com a prática do planejamento urbano, sendo eles gestores municipais, agentes do setor privado e ou elites locais – peças centrais no controle e direcionamento

do planejamento urbano - e os movimentos sociais – principais responsáveis pela pressão social, resistência e busca por uma cidade menos desigual. Para discussão aprofundada ver Matteo (2022).

² Para o desenvolvimento de Parcerias Público-Privadas (PPPs), foram criados instrumentos jurídicos que estabelecem uma relação colaborativa entre a Administração Pública e a iniciativa privada, para o desenvolvimento e apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos. Através da Manifestação de Interesse Privado (MIP), investidores do setor privado podem identificar oportunidades de investimentos com recursos próprios, fazer projetos e apresentá-los ao setor público que pode realizar uma licitação para contratar a execução da obra.

³ Empresário e político, filiado ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB). É o atual prefeito da cidade em decorrência da morte do ex-prefeito Bruno Covas, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Seu mandato está vigente até 31 de dezembro de 2024.

⁴ O PIU Arco Pinheiros estava suspenso pelo TJ-SP desde janeiro de 2020 e o PIU Setor Central desde outubro de 2021.