

## **International Seminar Properties in Transformation Contemporary Brazil**

19-12-2017

Acesse o projeto e o programa do evento em: <http://propertiesintransformation.org/symposium-2017-program/>

### **Artigo**

**A FORMAÇÃO DO REGIME DE VERDADE DA CONCESSÃO DO ESPAÇO URBANO**

Dos Projetos de Intervenção Urbana, previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, ao  
desenho de sua aplicação na Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus

**Carolina Heldt D’Almeida**

## **RESUMO**

Ao se interrogar sobre as especificidades do espaço urbano contemporâneo é possível reconhecer alguns elementos que aparecem recorrentes na produção do espaço, inclusive derivados da centralidade que o espaço passa a assumir para a reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira. A interrogação sobre a natureza desses elementos, e a verificação de sua recorrência, suscitam abordagens por investigações a partir de categorias empíricas, derivadas de estudos de caso, para refletir dimensões das transformações urbanas em curso e aprimorar os recursos teóricos para a sua abordagem.

Nessa perspectiva, o presente artigo pretende contribuir com um recorte de análise empírico e delimitado ao quadro normativo do sistema de planejamento urbano e à gestão da implementação da política urbana em São Paulo. Visa reconhecer como instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estratégico da cidade estão em uso na construção de desenhos institucionais de projetos que parecem tornar a concessão do espaço urbano um elemento normal, como sendo norma para o desenvolvimento urbano.

Trata-se de analisar a hipótese de formação do regime de verdade da concessão do espaço urbano a partir de alguns movimentos, num jogo em andamento, das peças da legislação urbanística no tabuleiro que é o território de São Paulo: o Projeto de Intervenção Urbana previsto no Plano Diretor Estratégico; o Projeto de Intervenção Urbana proposto para os 3 Terminais de Ônibus Piloto; a aprovação da Lei de Concessões para viabilizar o Plano Municipal de Desestatização; a Manifestação do Interesse Privado para os 24 Terminais de Ônibus de São Paulo.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Concessão Urbanística, Produção do Espaço Urbano, Projeto de Intervenção Urbana, Plano Diretor Estratégico, São Paulo

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	4
1º MOVIMENTO: PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA E O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO .....	6
2º MOVIMENTO: PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA NOS 3 TERMINAIS DE ÔNIBUS PILOTO .....	11
3º MOVIMENTO: PLANO MUNICIPAL DE DESESTATIZAÇÃO E A LEI DE CONCESSÕES .....	14
4º MOVIMENTO: MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO PARA OS 24 TERMINAIS DE ÔNIBUS.....	15
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLETAS.....	22

## INTRODUÇÃO

Ao se interrogar sobre as especificidades do espaço urbano contemporâneo é possível reconhecer alguns elementos que aparecem recorrentes na produção do espaço, inclusive derivados da centralidade que o espaço passa a assumir para a reprodução do capital em fase avançada da acumulação financeira (HARVEY, 2004). A interrogação sobre a natureza desses elementos, e a verificação de sua recorrência, suscitam abordagens por investigações a partir de categorias empíricas, derivadas de estudos de caso, para refletir dimensões das transformações urbanas em curso e aprimorar os recursos teóricos para a sua abordagem<sup>1</sup>.

Nessa perspectiva, o presente artigo pretende contribuir com um recorte de análise empírico e delimitado ao quadro normativo do sistema de planejamento urbano e à gestão da implementação da política urbana em São Paulo. Visa reconhecer como instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor Estratégico da cidade estão em uso na construção de desenhos institucionais de projetos que parecem tornar a concessão do espaço urbano um elemento normal, como sendo norma para o desenvolvimento urbano. Trata-se de analisar a hipótese de formação do regime de verdade da concessão do espaço urbano a partir de alguns movimentos, num jogo em andamento, das peças da legislação urbanística no tabuleiro que é o território de São Paulo.

Num primeiro movimento é analisado o Projeto de Intervenção Urbana (2016), regulamentado a partir do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2014), apresentado como uma inovação ao significar um dispositivo de articulação dos estudos técnicos necessários para orientar a avaliação e decisão prévia à implementação dos instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística, em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município de São Paulo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2104, art.136).

Os movimentos de implementação desse dispositivo estão em andamento (2017), e o presente artigo procura analisa-los na sequência de seu desenvolvimento. Inicialmente é apresentado em forma piloto e 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, num movimento de generalização da regulamentação, a concessão dos terminais de ônibus, com a previsão dos Projetos de Intervenção Urbana para cada terminal municipal da cidade, é matéria apresentada e

---

<sup>1</sup> Este artigo é desenvolvido no âmbito da tese de doutoramento a ser concluída em 2018 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*”.

aprovada pela Lei de Concessões para viabilizar o Plano Municipal de Desestatização. O movimento seguinte é a apresentação da Manifestação do Interesse Privado para os 24 Terminais de Ônibus de São Paulo. Esses movimentos sinalizam um processo que torna o espaço urbano, ele mesmo, o elemento que é objeto de concessão.

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano em relação aos exemplos de estudos de caso, 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 para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, parece significar a constituição de um regime de verdade da concessão do espaço urbano, com dispositivo de racionalidade empresarial voltada à produção do espaço. 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).

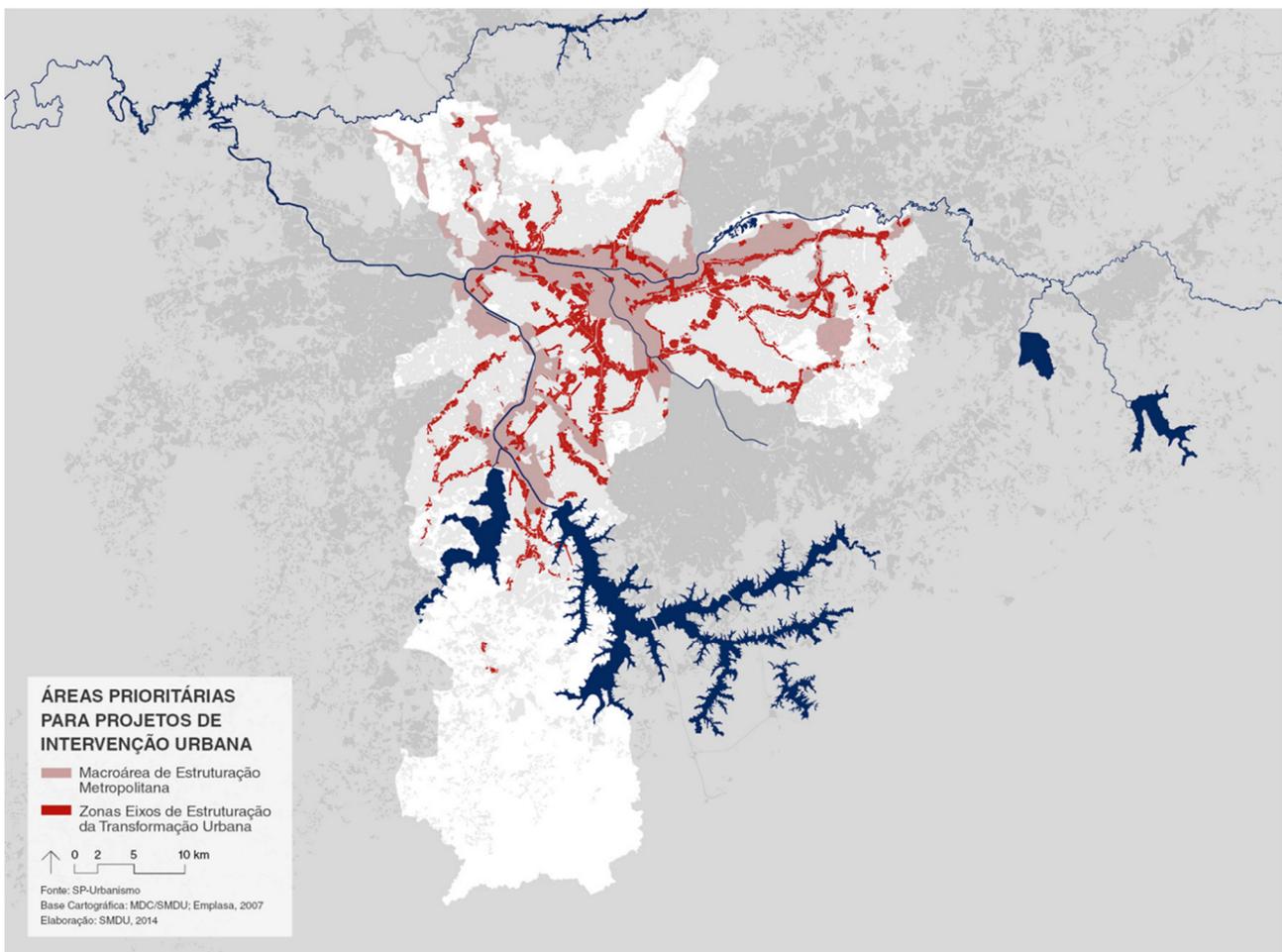
Nesses estudos de caso, os discursos jurídicos-administrativos que fundamentam tal prática, e os critérios de julgamento sobre a finalidade dos projetos urbanos e de seu interesse público, não se balizam propriamente em noções de direito, do ponto de vista do direito à cidade, a não ser formalmente; mas eminentemente importa a verificação dos seus efeitos. O que está em causa é a eficiência jurídica nos projetos urbanísticos (APPARECIDO JR, 2017). De maneira imediata, o que se observa como consequência objetiva é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e, por conseguinte, territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como padrão normal para o desenvolvimento. Por isso, nos vários exemplos, aparece como sendo verdadeiro e normal adotar dispositivos cujo argumento é a eficácia e a produtividade da produção do espaço. Desse modo, aparece como sendo normal 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.

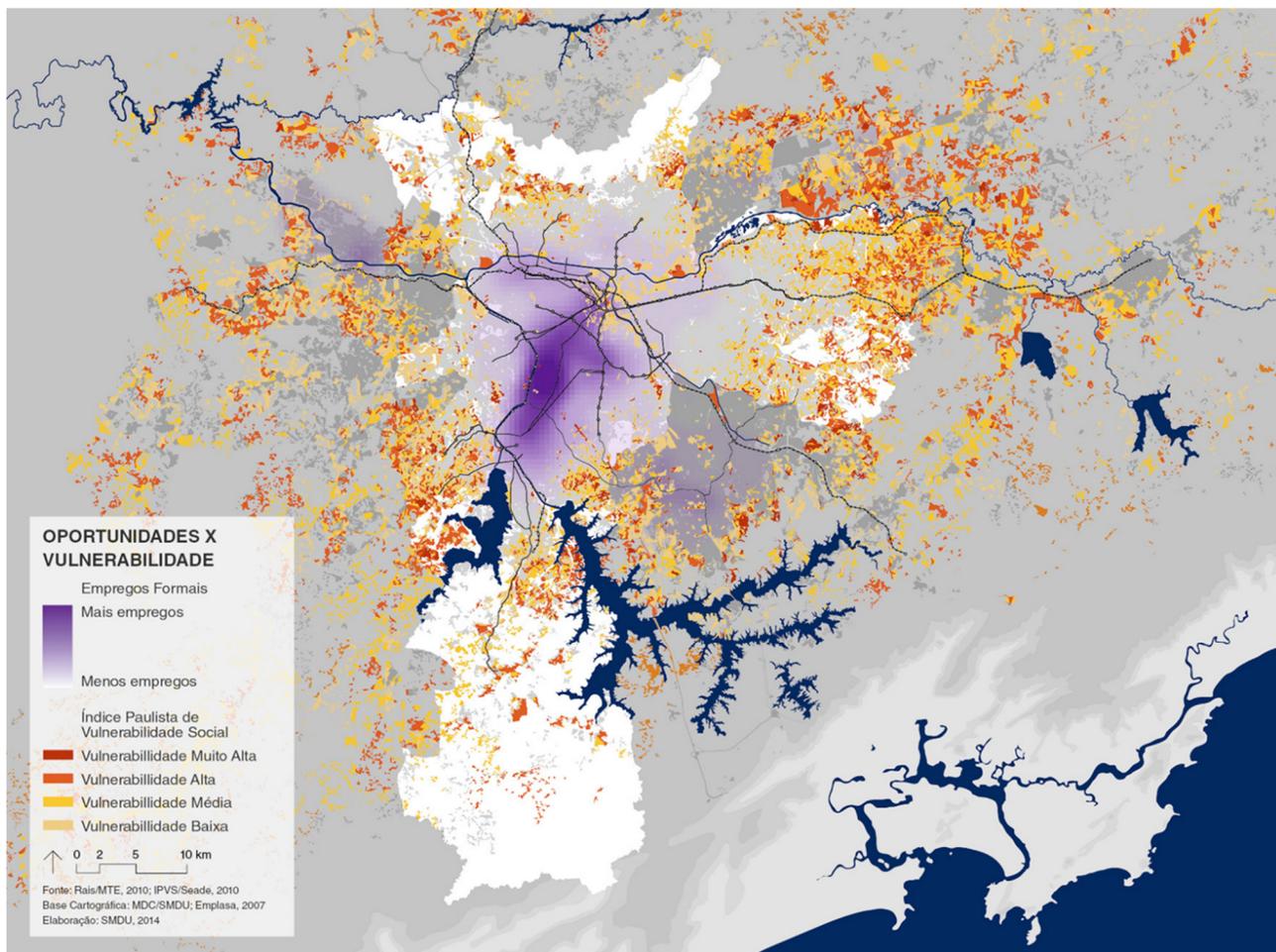
Nesse sentido, a análise empírica do presente artigo pretende refletir esses estudos de caso como paradigmas, no sentido próprio da palavra: um exemplo (AGAMBEN, 2010), ou seja, como casos significativos pela sua exemplaridade. Numa sequência de movimentos não lineares, que por vezes se opõem, mas que revelam a recorrência desses exemplos, e que permitem entrever algumas das dimensões específicas da produção do espaço urbano contemporâneo.

## 1º MOVIMENTO:

### PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA E O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO

Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) são previstos em território subutilizados e com potencial de transformação no município de São Paulo denominados, nos termos do Plano Diretor Estratégico (PDE), como Rede de Estruturação e Transformação Urbana, fundamentalmente composta pela Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EIXOS). São territórios 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, que representam efetivos ativos presentes nessa região, bem como a correspondência aos interesses de diversos setores econômicos para o desenvolvimento dos projetos urbanos nesse território.





Figs. 1 e 2 – Figura 1 representa a localização da MEM e dos EIXOS, que são as áreas prioritárias à implementação dos PIUs, segundo o PDE, com vistas a reversão do padrão de segregação urbana de São Paulo, expresso na figura 2, que representa a localização das áreas de vulnerabilidade em relação à concentração de empregos formais (que corresponde à concentração das centralidades urbanas). Fonte: SMDU, 2016 e 2014.

Uma das diretrizes do PDE é o incentivo ao desenvolvimento dessa região visando reverter o padrão de segregação urbana da cidade, com maior controle público sobre o padrão de projetos urbanos e produtos imobiliários para a qualificação do espaço público.

Com vistas à reorientação do vetor de desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo, o PDE estabelece 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<sup>2</sup>, exceto nos EIXOS e na MEM. Nos EIXOS o coeficiente de aproveitamento máximo (CAmax) é igual a 4,0, visando incentivar o adensamento

<sup>2</sup> Com base no princípio do solo criado (Estatuto da Cidade, 2001) todo o potencial adicional construtivo acima do coeficiente de aproveitamento básico (no caso do PDE de São Paulo sendo o CAbas igual a 1) deve ser objeto de contrapartida (compensação), uma vez considerado que o potencial construtivo é um bem público. A forma de pagamento da contrapartida é, por exemplo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ou os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs), este usado exclusivamente no caso de Operações Urbanas. Tanto a OODC como o CEPAC são concebidos como instrumentos urbanísticos de recuperação da mais-valia fundiária urbana, entendidos então como o incremento no valor do imóvel alheio ao esforço do proprietário (por exemplo, em decorrência de ações públicas).

urbano junto aos principais eixos de transporte de média e alta capacidade. Na MEM, em casos de intervenções urbanas que justifiquem a aplicação de instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, é prevista, via Projeto de Lei, a possibilidade de ampliação do CMax, mas apenas a partir da apresentação da proposta de um PIU que deve demonstrar qual instrumento aplicar.

O PDE prevê um conjunto de instrumentos de ordenamento passíveis de utilização na MEM: Operações Urbanas Consorciadas, Concessões Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local (CIDADE DE SÃO PAULO, 2104, art.134). Muitos desses instrumentos já existiam. A inovação (além de novas redações e conteúdo dados à Lei) é a associação entre eles e o fato de que, em vez de serem demarcados a priori, passam a requerer que sua utilização seja precedida de um PIU. É a discussão e a estruturação do PIU, no momento em que for proposto, que indica o instrumento adequado à intervenção urbana pretendida, vis-a-vis os objetivos e diretrizes de transformação urbana da área em questão. Isso inverte (em relação ao PDE de 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<sup>3</sup>.

No entanto a MEM no PDE não contém os programas de interesse público em específico a ser considerado para balizar os programas de intervenções, bem com as finalidades e as prioridades do conteúdo previsto para orientar o propósito do desenvolvimento dos PIUs em cada território. Assim, é esperado que, tanto a definição do instrumento urbanístico deve se resultado dos estudos e proposta dos PIUs, como também os seus conteúdos, sua finalidade e o seu programa de intervenções.

Já a política dos EIXOS inova na associação entre a política de transportes e a política de desenvolvimento urbano e do uso do solo. Os EIXOS, de acordo com o PDE, são perímetros definidos pelas áreas de influência do sistema estrutural de transporte coletivo de alta e média capacidade – metrô, trem e corredores de ônibus –, onde se pretende, além de potencializar o aproveitamento do solo urbano por meio do adensamento populacional e construtivo, promover maior diversidade de usos com um conjunto de instrumentos visando a qualificação urbana local, por meio de promoção de espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos<sup>4</sup>. Tratam-se, nesse caso, de instrumentos autoaplicáveis<sup>5</sup>, que passam a valer

---

3 Para uma análise mais detalhada sobre a Macroárea de Estruturação Metropolitana em relação aos Projetos de Intervenção Urbana previstos no Plano Diretor Estratégico de São Paulo veja: D'ALMEIDA, Carolina Heldt; FRANCO, Fernando Mello.; ABREU, Giselle Mendonça. "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.

4 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. 1 ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 23 – 33.

5 Os instrumentos urbanísticos aplicáveis na área de influência dos EIXOS são relativos ao uso misto, fachada ativa, fruição pública e de largura mínima das calçadas, etc. (CIDADE DE SÃO PAULO, 2104, art. 23).

a partir da aprovação do PDE, prescindem, portanto, da aprovação de um PIUs. Embora os PIUs são previstos nesse setor com objetivos de intervenção urbana específica, como é o caso dos PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade.

Mas é preciso primeiramente compreender o propósito do PIU em termos gerais. Ele não é instrumento urbanístico em si, segundo o Decreto nº 56.901/2016 que regulamenta o PIU a partir das diretrizes do PDE, ele é apresentado como um procedimento com objetivo reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art. 1).

Este Decreto, que dispõe sobre a elaboração dos PIUs, estabelece o processo para o seu desenvolvimento<sup>6</sup>, considerando os seguintes movimentos: 1º os estudos devem propor o programa de interesse público para o desenvolvimento urbano específico ao local; 2º os estudos do programa são levados ao debate público em processo participativo para a avaliação político-programática e revisão de seu programa de interesse público; 3º aprovado o programa, então os estudos devem detalhar as modelagens econômico-financeiras, jurídicas e de gestão que demonstrem a viabilidade do projeto; 4º 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, segue-se a sua implementação por meio de Decreto Regulamentador ou por meio de Projeto de Lei. Os casos de Projeto de Lei em geral são previstos na MEM e são necessários quando se trata de conceder excepcionalidade à regra do zoneamento, via aplicação de instrumento urbanístico de ordenamento e reestruturação urbana, que prevê a mudança de parâmetros e ampliação de margem de captura da mais valia necessária para a implementação do projeto. Nos casos dos PIUs nos EIXOS, que é o caso dos PIUs da Concessão dos Terminais Municipais de Ônibus da cidade, se não altera o zoneamento local, é suficiente um Decreto Regulamentador, assinado pelo chefe do executivo (e não passa pela avaliação e aprovação da Câmara Municipal de São Paulo, como os Projetos de Lei).

Quando a implantação do PIU se dá por Decreto Regulamentador, a São Paulo Urbanismo automaticamente já é autorizada a implantar a proposta, sendo que, autorizada a implementação do PIU, já se autoriza igualmente as medidas para as Desapropriações de Utilidade Pública 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 – empresa pública prestadora do serviço de urbanismo – como agente público responsável por implementar os PIU, que

---

<sup>6</sup> A primeira parte do Decreto 56.901/2016 (art. 1º) é relativa à definição do que é o Projeto de Intervenção Urbana, aonde são aplicáveis, inclusive utilizando-se dos instrumentos de ordenamento urbano previstos no PDE para o seu desenvolvimento. A segunda parte (arts. 2º ao 5º e art. 8º) trata dos procedimentos de desenvolvimento do programa de interesse público e do projeto, definindo seus produtos mínimos e os processos de participação e validação. Já a terceira parte (arts. 6º e 7º) apresenta alguns mecanismos de implantação da proposta em relação aos agentes responsáveis pela sua realização e os mecanismos de implementação.

por sua vez pode se valer de uma medida direta, ela mesma realizar a intervenção urbanística por meio de incorporação imobiliária, ou por meio de contrato com a iniciativa privada. Para tanto, ela está autorizada a transferir terrenos próprios ou desapropriados e os direitos relativos a imissões de posse decorrentes de desapropriação por interesse urbanístico<sup>7</sup>. Vale destacar que as Desapropriações de Utilidade Pública, conforme Decreto-Lei 3.365/1941 (BRASIL, 1941) possuem por pressuposto a existência do Projeto Urbanístico, que no município de São Paulo passa a ser definido pela figura do PIU. Dessa forma, trata-se de estratégia que 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 logo do procedimento de elaboração do PIU, que indica os imóveis necessários para a implantação do programa de intervenções previsto.

No entanto, este regramento do PIU, Decreto nº 56.901/2016, também abre a possibilidade do desenvolvimento inicial ser provocado por meio de Manifestação de Interesse Privado-MIP, que daria ensejo às etapas descritas acima<sup>8</sup>. Ocorre que, no caso de MIP o programa de interesse público é apresentado como proposta pelos interessados agentes privados em empreender o seu desenvolvimento, por meio de concessão de parâmetros, originalmente de domínio da administração pública, ou concessão de obra e serviço urbano, sendo que é preciso destacar que a atividade de “serviço urbano” (razão social da empresa São Paulo Urbanismo) possui um escopo abrangente e por certo indeterminado.

---

7 Essas medidas estão estabelecidas nos artigos 6º e 7º do Decreto 56.901/2016: “Art. 6º A implantação do PIU veiculado por decreto será realizada por intermédio da SP-Urbanismo. § 1º Fica autorizada a SP-Urbanismo a firmar contratos com terceiros para a implantação do PIU, observadas as seguintes regras: I – poderão ser alienados: a) imóveis próprios da SP-Urbanismo ou desapropriados para fins de utilidade pública; b) direitos relativos a imissões na posse decorrentes de desapropriação; II – deverá ser estabelecida a obrigação do adquirente atuar conforme o PIU, nos termos em que foi aprovado, sob pena de rescisão do contrato; [...] § 2º Para a implantação do PIU diretamente pela SP-Urbanismo, a empresa poderá promover incorporações imobiliárias, podendo utilizar imóveis próprios, imóveis desapropriados para fins de utilidade pública e direitos relativos a imissões na posse decorrentes de desapropriação. Art. 7º Caso sejam necessárias desapropriações para a implantação do PIU, a SP-Urbanismo encaminhará proposta ao Executivo para a edição dos respectivos decretos de utilidade pública”.

8 O Decreto 56.901/2016 esclarece 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 nº 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”. Sendo que, os artigos 2º e 3º, de que trata o artigo 8º, são: “Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo: I – diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais; II – 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”; “Art. 3º Uma vez autorizada a elaboração do PIU, a São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo fará a publicação dos seguintes elementos, necessários ao seu desenvolvimento: I – definição do perímetro de intervenção; II – características básicas da proposta; III – fases da elaboração do projeto, obrigatoriamente com mecanismos que assegurem o caráter participativo dessas atividades. § 1º Fica autorizada a promoção de chamamento público para manifestação de interesse na apresentação de projetos. § 2º Deverá constar do edital de chamamento a forma de participação social e os critérios para avaliação das propostas apresentadas”.

De todo modo, a rigor, o PDE esclarece que o PIU é elaborado pelo Poder Público com o objetivo de subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas (CIDADE DE SÃO PAULO, 2104, art.136). Do exposto, é possível reconhecer que o PIU não é em si um instrumento urbanístico, mas opera uma intervenção urbana, cuja característica é definida caso a caso. Cada PIU apresentará sua finalidade programática (o programa de interesse público), o perímetro de intervenção (conforme as especificidades territoriais e problemas urbanos em causa), os instrumentos urbanísticos de implantação da intervenção (cotejados com as diretrizes do PDE, evitando o desvirtuamento da operação), para motivar a análise e debate público da proposta.

No entanto, o PIU, que teve seu decreto regulamentador aprovado em 2016, ainda não apresentou exemplos implementados até o presente momento<sup>9</sup>. O que podemos avaliar são as propostas que ora estão em andamento pela atual gestão municipal (2017-2020).

## **2º MOVIMENTO:**

### **PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA NOS 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<sup>10</sup>, embora a proposta para cada terminal passa a incluir como objeto de concessão não apenas a requalificação e operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato com vistas à prover a exploração comercial, direta ou indireta, da sua área de abrangência.

Uma inovação, caso referido projeto de lei venha a ser aprovado, será o esclarecimento acerca do âmbito das possibilidades de a futura concessionária de terminal de ônibus remunerar-se mediante a obtenção de receitas decorrentes de exploração comercial, direta ou indireta, de edificações na área de abrangência do perímetro do raio de 600m (seiscentos metros) do entorno do terminal. Esta alteração possibilitaria um maior alcance das

---

<sup>9</sup> 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 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 desacordo com a proposta anterior.

<sup>10</sup> O objetivo da proposta, segundo a Prefeitura de São Paulo, é que “Os PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel buscam, dentre outros fatores, a melhoria da qualidade dos serviços do sistema municipal de transporte público, qualificando o conforto dos usuários e as condições operacionais nos terminais de ônibus, além do aproveitamento intensivo da infraestrutura e do solo urbano e sua qualificação urbanística, melhorando a acessibilidade e a integração do terminal com seu entorno. Com essa ação, almeja-se fomentar seu papel como polo de desenvolvimento urbano de seu território, promovendo a diversidade de usos, o adensamento construtivo e maior dinamismo econômico” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

diretrizes estabelecidas pelo PDE, ampliando as possibilidades de contrapartidas urbanísticas por parte dos concessionários dos terminais (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).

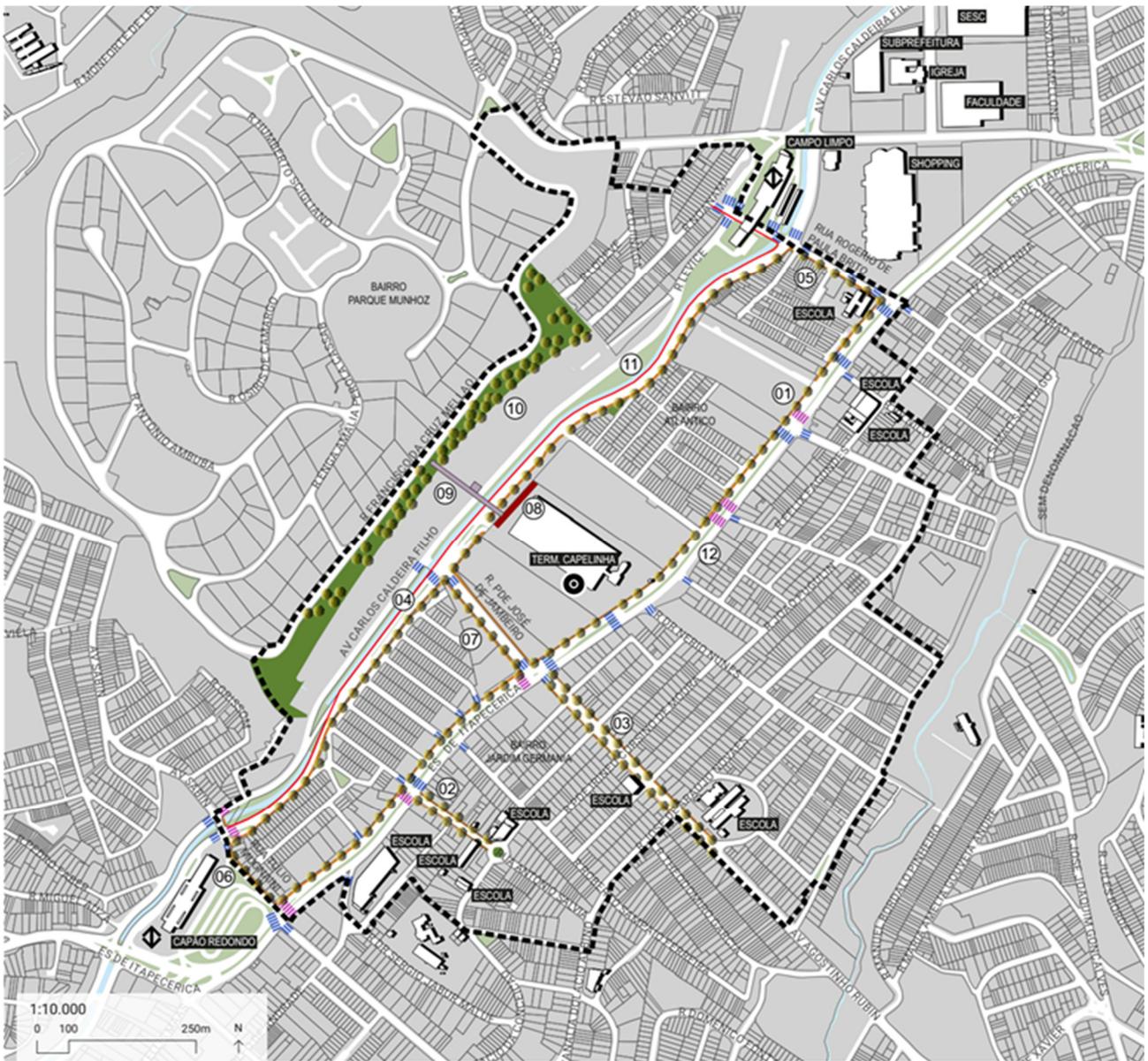
Assim, um Projeto de Intervenção Urbana no entorno de aproximadamente 600m de cada terminal, seguindo o procedimento do Decreto nº 56.901/2016, foi elaborado pelo poder público em julho de 2017 para proceder à primeira fase de consulta pública para a avaliação do programa de interesse público das propostas de concessão. Para tanto, um “Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público” (SÃO PAULO URBANISMO, 2017) apresenta para a proposta de cada terminal um conjunto de elementos para subsidiar o diagnóstico da área (mapas, dados e informações geográficas) e o seu programa de interesse público (vide exemplo na imagem abaixo). Este, no entanto, é uma listagem de ações propostas indicadas pelo Perímetro de Ação oriundas do “Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras”<sup>11</sup> (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2016).

De todo modo, é possível observar que os conteúdos apresentados como programa de interesse público não contemplam de forma suficiente o escopo mínimo que o procedimento do PIU requer para o desenvolvimento da consulta pública<sup>12</sup>. Sobre a futura intervenção e suas diretrizes urbanísticas, não são apresentadas informações relacionadas à viabilidade da transformação e o modo de gestão democrática da intervenção proposta. Em relação ao impacto ambiental ou de vizinhança esperado, bem como possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área, não apresentam as informações sobre a articulação com os demais projetos colocalizados na região e os respectivos impactos, inclusive com os Planos Regionais (os Perímetros de Ação, os Planos de Ação e Núcleos Regionais de Planejamento). Tampouco esclarece se haverá possibilidade de exploração econômica das áreas de abrangência dos três PIUs com relação ao escopo e 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; bem como as contrapartidas do futuro concessionário) visando subsidiar a consulta pública e a avaliação sobre o interesse público da proposta.

---

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

12 Segundo o Decreto 56.901/2016 a primeira fase de consulta pública deve contemplar: “Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo: [...] II – 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” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art.2º).



Elaboração: São Paulo Urbanismo, 201

## Programa de interesse público

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

### AÇÕES PROPOSTAS

- 01 Requalificação dos passeios públicos da Estrada de Itapeperica de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 02 Requalificação dos passeios públicos da Rua Antônio Sálvia de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 03 Requalificação dos passeios públicos da Av. Agostinho Rubin de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 04 Requalificação dos passeios públicos da Av. Carlos Caldeira Filho de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 05 Requalificação dos passeios públicos da Rua Rogério de Paula Brito de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 06 Requalificação dos passeios públicos da Rua Túlio Mugnaini de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 07 Requalificação dos passeios públicos da Rua Padre José de Jambiro 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 40.000m<sup>2</sup>, constituída por exemplares remanescentes da Mata Atlântica, em especial por Mata Ombrófila Densa, limítrofe à Rua Francisco da Cruz Melão;
- 11 Implantação de ciclovia na Av. Carlos Caldeira Filho, interligando a Estação de Metro Campo Limpo à Estação Capão redondo, com acesso à passarela propsta no item 09;
- 12 Melhoria das travessias da Estrada de Itapeperica, com novas faixas de pedestres e sinalização vertical e horizontal.

Fig. 3 – Programa de Interesse Público proposto ao PIU do Terminal Municipal Capelinha com base nos elementos dos Planos Regionais das Subprefeituras. Fonte: SÃO PAULO URBANISMO, 2017, p.33.

### **3º MOVIMENTO:**

#### **PLANO MUNICIPAL DE DESESTATIZAÇÃO E A LEI DE CONCESSÕES**

O movimento seguinte, quase concomitante, foi a apresentação em julho e a aprovação em outubro de 2017 da Lei de Concessões (nº16.703/2017), que disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização<sup>13</sup>. Esta Lei de Concessões confere nova redação para fins de concessão de terminais de ônibus<sup>14</sup>, regulamentando o escopo dos PIUs para a área de abrangência de cada terminal a ser concedido, bem como atribui ao concessionário o poder de sua implementação, para a realização do PIU diretamente ou em parceria com o Poder Público. Desse modo, o concessionário passa a poder explorar comercialmente áreas do terminal, seu espaço aéreo, e os imóveis localizados no território de entorno definidos como passíveis de transformação pelo instrumento do PIU.

Art. 15. Os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações: [...]

Art. 5º A remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária será obtida pelas receitas decorrentes de:

II - exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação ou na área de abrangência do perímetro do raio do § 1º do art. 2º desta lei, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas pelo delegatário em função da execução do objeto contratual;

IV - outras fontes de receita que não onerem o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15).

Na Lei de Concessões de Terminais anterior (nº16.211/2015) já se previa um perímetro de abrangência que deveria ser considerado pelo concessionário área para a promoção de qualificação urbana, era chamado de PUE – Plano Urbanístico Específico. Entretanto, o PUE possuía sentido inverso, a sua realização era considerada um ônus ao concessionário (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015, art. 6), tratando-se como medidas compensatórias da obtenção da concessão, não havendo hipótese de remuneração da parte do concessionário oriunda de serviços, obras ou ações promovidas na execução dessa atividade. Na redação da presente Lei de Concessões, ao contrário, a realização do PIU na área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte integrante do

---

13 A Lei de Concessões 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 bilhetagem 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).

14 A Lei de Concessões (nº16.703/2017), 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 (nº16.211/2015), 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.

desenvolvimento da concessão como um todo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). Acrescida ainda, 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 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). Na aprovação da referida Lei de Concessões, o único veto apresentado refere-se ao artigo relacionado à obrigatoriedade do concessionário investir 5%, em habitação de interesse social na área afetada pelos terminais de ônibus, apesar da evidência da demanda representar pleito de caráter de interesse público<sup>15</sup>.

#### **4º MOVIMENTO:**

#### **MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO PARA OS 24 TERMINAIS DE ÔNIBUS**

Antes mesmo de concluída a experiência elaborada pelo poder público para os PIUs dos três terminais de ônibus considerados modelos de referência piloto<sup>16</sup>, com a regulamentação da Lei de Concessões, os vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros<sup>17</sup> tornam-se objeto de concessão a serem propostos pela iniciativa privada, juntamente com a área de abrangência do entorno imediato de cada terminal. Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (MIP), aberto em agosto de 2017 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d), o poder público apresenta um Edital de Chamamento Público 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 do PIU passível de concessão<sup>18</sup>.

---

15 Conforme justificativa do secretário municipal de Governo: “Nós fomos obrigados a vetar porque alguns terminais poderão nem sequer ter outorga. Como nós vamos garantir o investimento? A gente é obrigado a fazer o veto, mas vamos manter o mérito do investimento, naquela região que for afetada, com habitação social”. Já o vereador Fabio Riva teria argumentado que o veto foi acordado porque em alguns terminais esta questão da construção de habitação de interesse social travaria o processo de concessão (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2017b).

16 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 no seu site: “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).

17 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.

18 O Edital de Chamamento Público apresenta como objeto: “É objeto do PMI inaugurado por este CHAMAMENTO PÚBLICO a apresentação de ESTUDOS de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura, com a finalidade de subsidiar a Administração Pública Municipal na estruturação de contrato ou parceria com a iniciativa privada, que envolvam a administração, manutenção, conservação, EXPLORAÇÃO COMERCIAL e requalificação dos TERMINAIS, seus EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS e seus PERÍMETROS DE ABRANGÊNCIA” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

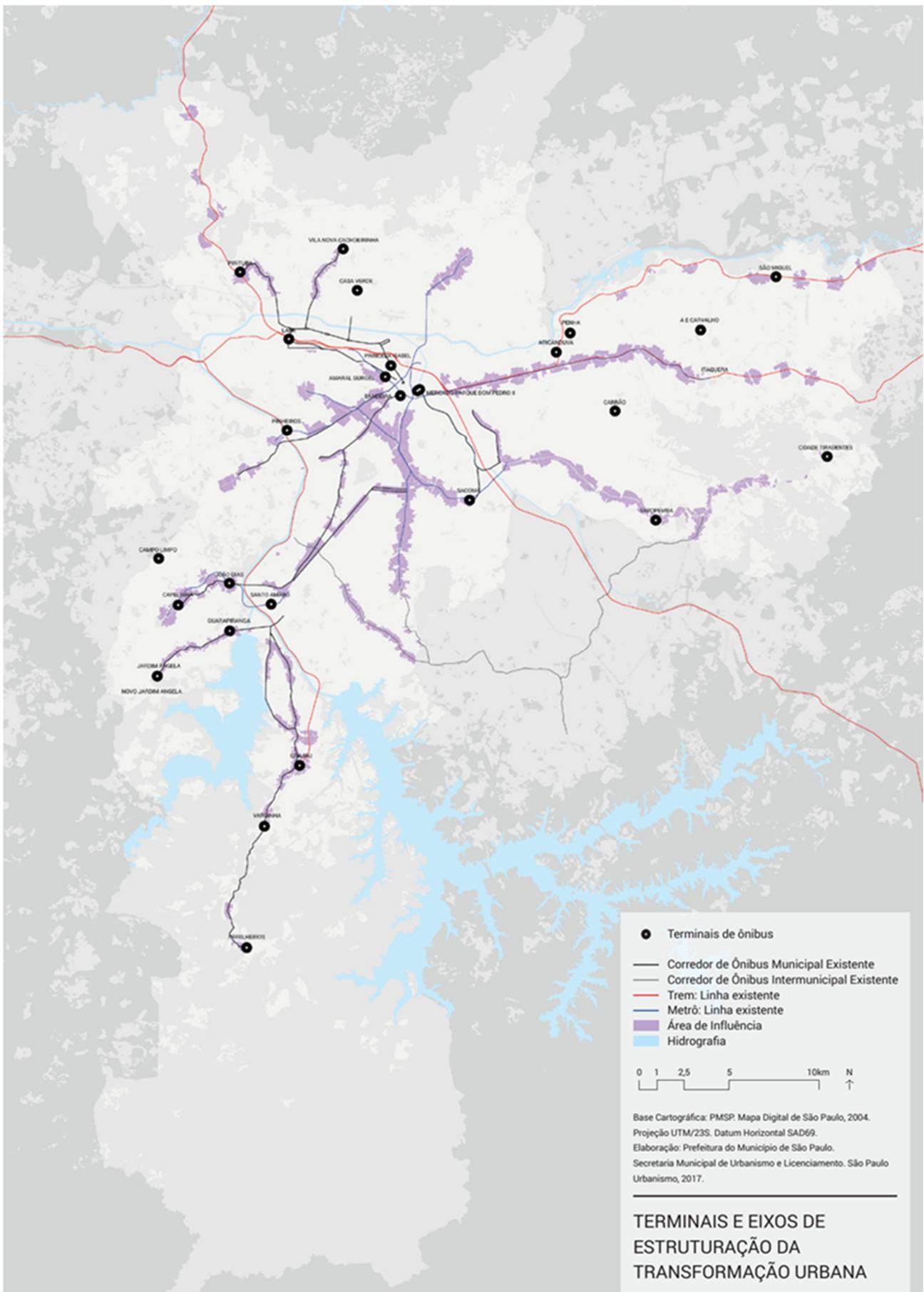


Fig. 4 – Mapa de localização dos Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros nos EIXOS do PDE. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d, p.5.

A presente publicação reúne informações sobre os Terminais de Ônibus indicados para concessão, sobre o seu entorno imediato e sobre a população do distrito onde estão implantados, consideradas suficientes para, numa primeira aproximação, dar a conhecer o contexto urbano e social onde cada terminal de ônibus opera.

Para a elaboração dos Projetos de Intervenção Urbana exigidos para o entorno de cada terminal, propõem-se perímetros preliminares, referenciados ao círculo de 600 m de raio previsto na Lei 16.211/2015, porém conformando polígonos cujos lados são definidos por logradouros públicos, de forma a abarcar quadras inteiras – parâmetro que perímetros circulares deixam de atender. Os critérios de delimitação desses polígonos foram: limites das zonas estabelecidas na Lei 16.402/16, inclusão de terrenos vagos ou áreas passíveis de transformação – tendo em vista a ampliação do potencial estruturante da intervenção (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017f).

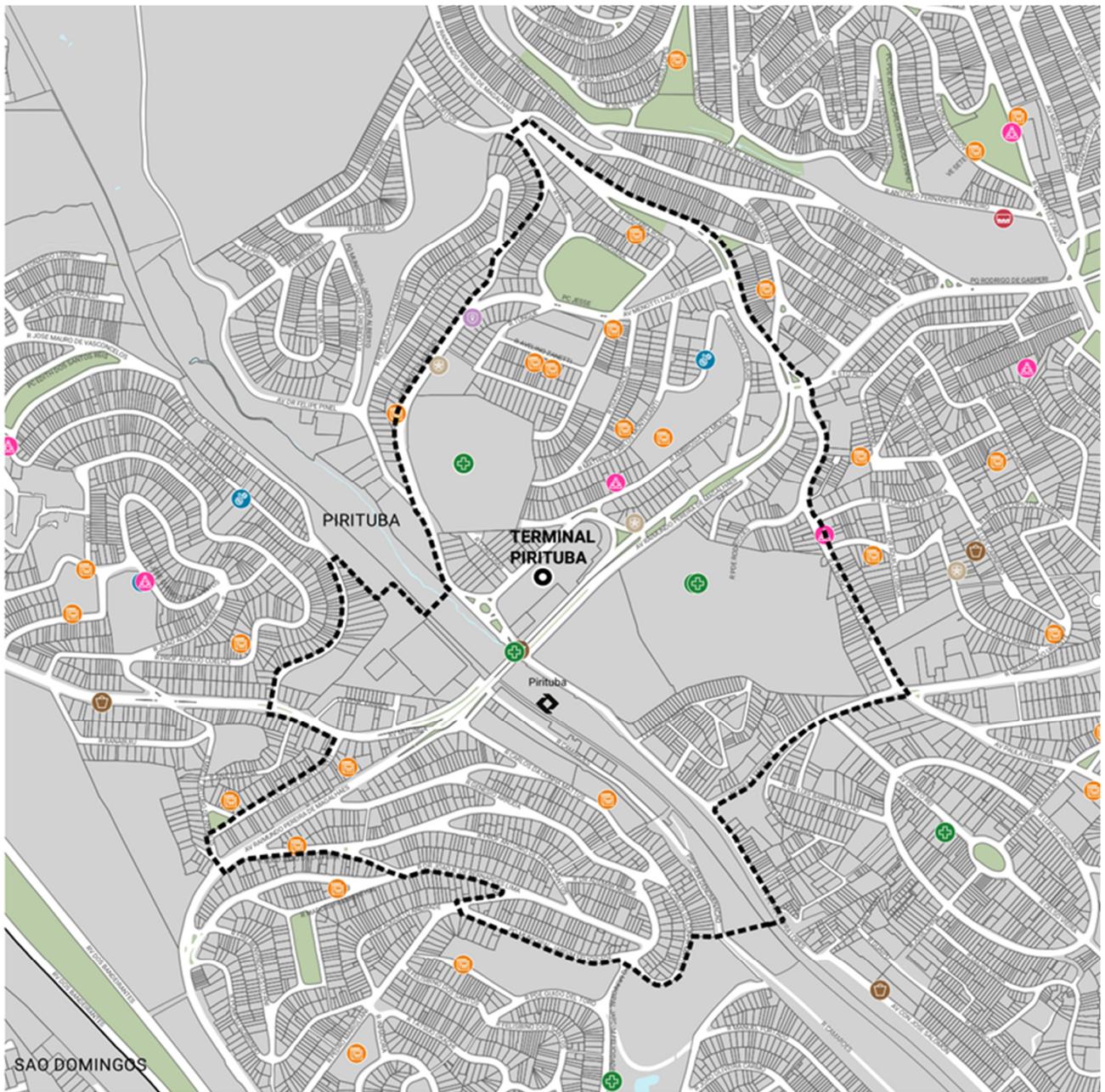
Os conteúdos apresentados no Edital contém o perímetro da área de abrangência relativo a cada terminal a ser concedido, com a identificação das terras vacantes ou “passíveis de transformação”. Não apresenta, porém, qualquer diretriz ao programa de intervenções, tal como foram apresentadas nos três casos 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 3 casos piloto; ou mesmo considera, dentre os critérios de avaliação das propostas que serão apresentadas pelos interessados privados, a definição de elementos que seriam oriundos de consulta pública, conforme estipula o regramento do PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art.3).

Disso conclui-se que todos os elementos que comporão as propostas de PIU dos 24 Terminais Municipais de Ônibus e seu entorno de abrangência serão apresentados como proposta pela iniciativa provada interessada no seu desenvolvimento: o programa de interesse público, a finalidade da proposta, os instrumentos urbanísticos e demais mecanismos de implementação dos PIUs. Assim, o escopo do Termo de Referência do Edital da MIP requer dos proponentes

[...] proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para cada PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA, com a definição de programa de intervenções, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão, dentre outros Estudos para o TERMINAL, EMPREENDIMENTO ASSOCIADO e PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA separadamente (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

A respeito dos PIUs dos 24 Terminais Municipais de Ônibus, os elementos de base que o poder público apresenta para o desenvolvimento das propostas são: a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno; 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 exemplo na imagem abaixo); além de todo o desenho jurídico-administrativo, base para promover as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus.

No presente momento, quatorze consórcios foram habilitados a apresentar estudos com prazo para apresentação de propostas até janeiro de 2018.



## Equipamentos públicos

- Perímetro PIU
- Terminal de ônibus
- ◇ Estações CPTM
- Limite do Município de São Paulo
- Quadra viária
- Praças e Canteiros
- Hidrografia

### LEVANTAMENTO DEINFO

- Assistência social
- Cultura
- Educação
- Esportes
- Saúde
- Segurança
- Proteção à mulher
- Serviços

Fig. 5 – Equipamentos Públicos na área de abrangência do Terminal Municipal de Ônibus de Pirituba como elementos passíveis de serem objeto de reestruturação ou requalificação pelo concessionário. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d, p.15.

Ainda que os resultados das propostas estejam em andamento, já é possível reconhecer algo sobre a natureza dos elementos que estão em causa. Esses movimentos observados parecem sinalizar a construção de um processo que torna o espaço urbano, ele mesmo, o elemento que é objeto de concessão. Isto é, para além do serviço do terminal, e das obras de infraestrutura e de estrutura, que são elementos alvo da requalificação do terminal, o espaço urbano, ainda que seja um objeto indeterminado, em sendo um elemento de domínio público, torna-se passível de concessão. Quais são os elementos específicos, no perímetro de abrangência de cada terminal, que podem vir a ser concedidos para exploração pela iniciativa privada, isso será proposto pelos interessados conforme os estudos que as modelagens considerarem ser ativos para o empreendimento. Tomando com 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 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). Considerando ainda que, os itens associados ou àqueles que foram tornados objeto de concessão no perímetro de abrangência, não precisam ser restituídos ao poder público, finda a concessão, como ressalta o Edital:

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

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise do quadro normativo do sistema de planejamento urbano em relação aos exemplos de estudos de caso, 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 para o desenvolvimento urbano.

No entanto, a concessão urbanística, bem como a desapropriação urbanística, são dispositivos muito contestados nas experiências de implementação de planos urbanos em São Paulo, ainda que os exemplos observados parecem se apoiar, e ao mesmo tempo produzir, a construção de sua normativa e o desenho de sua aplicação prática.

A rigor, o instrumento da concessão urbanística é previsto de forma diretiva no PDE (2014), requerendo uma sua regulamentação específica prévia a qualquer iniciativa de sua implementação, como é o caso de outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana não previstos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como o próprio PIU e o reordenamento urbanístico integrado.

Seria de se esperar que a implementação de qualquer instrumento de ordenamento e reestruturação urbana, mesmo que não altere o zoneamento, como o caso da concessão urbanística, fosse apresentado ao debate e avaliação pública mediante um Projeto de Lei, ao invés de serem propostos mediante simples autorização por Decreto Regulamentador. Porém, um discurso jurídico-administrativo parece corroborar com a construção da ideia de que a concessão urbanística, bem como a desapropriação urbanística, já estivessem amparadas na jurisprudência da legislação urbanística, especialmente tomando em conta o aspecto de sua aplicação prática. Pelo menos parece ser essa a tese de APPARECIDO JR. (2017), procurador do município de São Paulo. Sobre a desapropriação urbanística, considera o panorama das divergências a seu respeito:

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 (p.216)

Mas entende, a partir de Enterría (apud, APPARECIDO JR., 2017, p. 224) a seguinte interpretação:

ENTERRÍA utiliza uma figuração a fim de explicar que os conceitos jurídicos indeterminados têm um núcleo, no qual indiscutivelmente o objeto conceituado se encontra, um espaço de imprecisão, no qual a discricionariedade administrativa seria exercitável, e um halo, que delimitaria o que está definitivamente fora do conceito, cabendo, no direito urbanístico, e especificamente na desapropriação urbanística, a definição sobre estar ou não o fundamento da desapropriação albergado pelo dispositivo legal invocado nas razões expostas no respectivo processo administrativo que dá suporte ao projeto urbanístico desencadeador da medida. Para a desapropriação urbanística, como se verá, é especialmente importante esta medida: a publicidade e transparência dos procedimentos tendentes à expropriação estatal (diretamente ou por intermédio de seus delegados) para a implantação de projetos urbanísticos é o que possibilitará a aferição da aderência entre o motivo da declaração de utilidade pública ou interesse social e as finalidades da prática da medida (p. 224).

Assim, considera por fim que:

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

Mais que buscar os elementos formais autorizadores da medida (que, por certo, deverão estar devidamente apontados no decreto expropriatório), mostra-se importante destacar o fato de que tais somente poderão ser considerados aptos a surtir o efeito de dar suporte técnico à desapropriação urbanística, se devidamente revelada sua necessidade ou utilidade para a implantação do projeto urbanístico correspondente (p. 234).

Neste ambiente, próprio da Administração Pública consensual - e do próprio direito urbanístico -, a desapropriação urbanística ganha condições formais de atuar de forma plena, seja para financiar intervenções realizadas diretamente pelo Poder Público, seja para viabilizar a realização de empreendimentos promovidos pelo capital privado, e destinados à sua remuneração (p. 239).

A respeito da concessão urbanística entende que:

[...] independe do rótulo do instrumento jurídico-urbanístico utilizado para a concessão da implantação de projetos urbanísticos a definição da natureza jurídica da avença, já que o estabelecimento de concessões (em sentido amplo) para esta finalidade é permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O fato de o instrumento “concessão urbanística” não constar da listagem dos instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade pouco afeta esta conclusão: é do próprio texto da lei federal que a listagem ali encontrada é aberta, podendo ser instituídos outros instrumentos congêneres (art. 4º, caput) (p. 255).

No que tange então a legislação urbanística do município de São Paulo:

Esclarece a lei especial [Lei Municipal nº 14.917/09] que a concessão será formalizada por um contrato que delegará a execução das obras urbanísticas (art. 2º), prevendo o plano diretor (art. 144, § 3º) que o concessionário poderá obter sua remuneração mediante exploração dos terrenos, do potencial construtivo a ser utilizado na implantação do Projeto de Intervenção Urbana, das edificações destinadas a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos e das receitas acessórias, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística (p. 256-7).

[...] o disposto no art. 10, que autoriza, em conformidade com os respectivos limites legais, a utilização pelo concessionário dos instrumentos jurídicos urbanísticos previstos na legislação vigente, tais como o direito de preempção, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a concessão real de uso e outros conexos para o adequado cumprimento da concessão urbanística. Este dispositivo, só per si, parece afastar a alegação de que instrumento delineado pela Lei Municipal nº 14.917/09 é simples concessão de obra pública [...] (p. 257).

E conclui:

A contratualização das atividades urbanísticas, com a delegação de funções estatais a particulares, pode representar importante medida no financiamento da transformação ou requalificação urbana (p. 259).

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 (p. 260).

De todo modo, conforme foi possível avaliar ao longo dos movimentos, em andamento, sobre a implementação dos PIUs em São Paulo, alcançando a sua última formulação, relativa aos PIUs para os 24 Terminais Municipais de Ônibus, a experiência não corresponde nem ao processo administrativo nem ao processo participativo previsto na regulamentação do PIU<sup>19</sup>, em que a tese acima pudesse corresponder para sustentar a viabilidade da proposta. Neste caso, talvez melhor se evidencie a face mais nua do que está em causa: parece que estamos assistindo a construção da normalização da concessão da produção do espaço urbano, cujo processo torna o urbano, e não apenas a terra, o seu elemento ativo; e o Estado, o poder concedente.

---

19 Como demonstrado, o Decreto nº 56.901/2016, que disciplina a implementação do PIU, estipula duas fases de consulta pública sendo que, a primeira, em caso de MIP, impõe a necessidade do poder público, antes de autorizar os estudos, levar à consulta pública a proposta de perímetro urbano, do programa de interesse público, do diagnóstico da área, etc.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLETAS

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

\_\_\_\_\_. Signatura Rerum (Sobre el metodo). Madrid: Anagrama, 2010.

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

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365/1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm). Acesso em: 30.09.2017.

\_\_\_\_\_. LEI nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 30.09.2017.

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

\_\_\_\_\_. Decreto nº 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.

\_\_\_\_\_. LEI nº 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](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf). Acesso em: 30.09.2017.

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

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

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

\_\_\_\_\_. LEI nº 16.703//2017 – Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. Disponível em:

<http://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/4250-lei-n-16-703-de-04-10-2017-disciplinas-concessoes-e-permissoes-de-servicos-obras-e-bens-publicos-que-serao-realizadas-no-ambito-do-plano-municipal-de-desestatizacao-pmd-introduz-alteracoes-na-lei-n-16-211-2015>. Acesso em: 29.11.2017.

D'ALMEIDA, C. H. “Desafios, Hipóteses e inovação na gestão da política urbana”. In: Eixos de Estruturação da Transformação Urbana: inovação e avaliação em São Paulo. 1 ed. Rio de Janeiro : IPEA, 2016, p. 23 – 33.

D'ALMEIDA, 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.

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](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_Propostas-CO.pdf). Acesso em: 20.11.2017.

\_\_\_\_\_. 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: 30.09.2017.

\_\_\_\_\_. 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: 30.09.2017.

\_\_\_\_\_. Edital de Chamamento Público nº 05/2017 para a apresentação de estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura para a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 24 terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, seus empreendimentos associados e seus perímetros de abrangência. 2017d. Disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais\\_de\\_onibus\\_urbano/index.php?p=239127](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=239127). Ago. 2017. Acesso em: 30.09.2017.

\_\_\_\_\_. PMI Terminais de ônibus. Apresentação. 2017f. Disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha\\_container](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container). Acesso em: 30.09.2017.

\_\_\_\_\_. 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: 30.09.2017.

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: 20.11.2017.

\_\_\_\_\_. 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: 20.11.2017.

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

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](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PIU_terminais-municipais_2017_07.pdf). Acesso em: 30.09.2017.