

**LIMITES E POTENCIALIDADES DO NOVO INSTRUMENTO  
URBANO: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA DOS PIUs**

**GIULIA FARRAN MATTEO**

**orientador JEROEN KLINK**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Bacharelado em Planejamento Territorial



São Bernardo do Campo, 2020

## **Agradecimentos**

Finalizar uma grande etapa da minha vida no meio de uma pandemia mundial não foi fácil, seja pela reestruturação da rotina de estudos e trabalho, seja pelo isolamento social e pela falta de trocas com colegas e orientador.

Gostaria de agradecer primeiramente ao meu orientador Jeroen Klink, pela orientação impecável e o contato enriquecedor, sigo cada vez mais certa de que esta orientação trará muitos frutos futuros e sigo ansiosa para os próximos passos.

Também gostaria de agradecer profundamente aos amigos e familiares que estiveram presentes durante esse período conturbado. Aos meus pais que sempre me apoiaram na carreira acadêmica e em seguir aquilo que gosto de estudar.

Em especial ao Matheus que sempre me proporcionou o ânimo acadêmico - e muito mais do que isso - que eu precisava para seguir em frente. Por fim a todos os meus amigos, ao Calvin e a Dora, por darem apoio emocional e ouvirem infinitas de planejamento urbano até no final de semana.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**e-mail do autor:** giuliafmatteo@gmail.com

### **Resumo**

Considerando a atual configuração do planejamento urbano na cidade de São Paulo, o presente trabalho busca explorar os limites e potencialidades de transformação do espaço a partir do desenho do instrumento urbano (PIU). Será analisado como ocorrem as disputas dos múltiplos interesses em torno do instrumento, e de que forma estas se entrelaçam com dinâmicas de empresariamento urbano, assim como de transformação do espaço. Desta forma, será abordada a trajetória do novo instrumento, principalmente para 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; Produção da cidade; Teoria do planejamento; Projeto de intervenção urbana.

## **LISTA DE SIGLAS**

CEPACs - Certificados de Potencial Adicional de Construção

DUP - Desapropriação por Utilidade Pública

DIS - Desapropriação por Interesse Social

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

MEM - Macroárea de Estruturação Metropolitana

MIP - Manifestação de Interesse Privado

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OUCs - Operações Urbanas Consorciadas

PDE - Plano Diretor Estratégico

PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PIU - Projeto de Intervenção Urbana

PPP - Parceria Público-Privada

SMDU - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

ZOEs - Zonas de Ocupação Especial

## LISTA DE LEGISLAÇÕES

Lei nº16050/2014 - Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de são paulo e revoga a lei nº 13.430/2002

Decreto de nº 56.901/2016 - 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

Lei nº 16.703/2017 - 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

Lei nº 16.665/17 - Criação da São Paulo Parcerias S.A.

Lei nº 16.651/17 - Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias

Lei nº 16.696/17 - Concessão do Complexo do Pacaembu

Lei nº 16.703/17 - Concessões e permissões de diversos bens e serviços públicos (parques municipais, bilhete único, terminais, Mercadão e mercado Kinjo Yamato, serviço de remoção e pátios de estacionamento de veículos)

Lei nº 16.766/17 - Alienação da SPTuris S.A./ Anhembi

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>CONTEXTUALIZAÇÃO</b>	<b>6</b>
<b>A PROBLEMÁTICA DOS INSTRUMENTOS URBANOS</b>	<b>10</b>
<b>PIU: TRAJETÓRIA E CARACTERIZAÇÃO DO INSTRUMENTO</b>	<b>14</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>24</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>26</b>

## INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) teve como principal objetivo explorar os limites e potencialidades de transformação do espaço a partir do desenho e efetiva implementação do instrumento urbano dos “Projetos de Intervenção Urbana” (PIU) na atual configuração do planejamento urbano na cidade de São Paulo. Pretendeu-se investigar como ocorrem as disputas dos múltiplos interesses em torno do instrumento e de que forma estas se entrelaçam com dinâmicas de empresariamento urbano, assim como de transformação do espaço.

Para tal foi necessário compreender a emergência deste novo instrumento à luz da trajetória dos grandes projetos urbanos e analisar a racionalidade, premissas e a lógica subjacente aos PIUs como instrumento de transformação urbana. Este presente trabalho será estruturado em quatro capítulos que dividem-se em dois momentos, um inicial de contextualização e análise da atual conjuntura da política urbana e um mais específico da caracterização e peculiaridades do novo instrumento urbanístico.

O primeiro capítulo é dedicado a compreender os padrões desiguais de produção do espaço urbano, realizando uma retomada histórica da urbanização brasileira e seus desdobramentos. É feita uma análise crítica da trajetória do planejamento no país, ou seja, como, a partir do zoneamento e dos diversos instrumentos de exceção geram uma seletividade espacial, revelando o caráter ideológico do planejamento e dos planos em geral, que acabam por contribuir para a segregação na cidade.

O segundo capítulo analisa a conjuntura pós reforma urbana e busca, a partir de uma análise relacional sobre os instrumentos urbanos, compreender a problemática dos instrumentos em contraposição às expectativas exageradamente positivas em relação aos instrumentos progressistas. Pretende-se uma leitura analítica dos projetos, estratégias e percepções dos agentes públicos e privados que acabam por influenciar o desenho e a implementação da política urbana (Brajato, 2015), levando em consideração a extrema complexidade do território urbano.

No terceiro capítulo busca-se mostrar - a partir da caracterização do mesmo - como o PIU emergiu de uma longa trajetória de intervenção territorial, e qual seu impacto real na produção do espaço urbano. Analisa-se a pluralidade e proliferação dos PIUs na política urbana e apresenta suas etapas de desenvolvimento, instrumentos passíveis de ser utilizados e as narrativas e contextualizações possível para sua utilização no atual momento.

O capítulo final apresenta as breves conclusões do trabalho e, principalmente, aponta para uma continuidade de agenda de pesquisa, que será aprofundado, em breve, na dissertação de mestrado pelo programa de Planejamento e Gestão do Território (UFABC). Ainda nesse sentido, o trabalho está atrelado à agenda de pesquisa do professor Jeroen Klink, que coordena o projeto “Política, Planos e Projetos: uma leitura a partir dos instrumentos urbanísticos”, onde a principal contribuição é a reflexão crítica sobre os instrumentos urbanísticos e a transformação da prática nas cidades brasileiras.

# 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Tratando-se da urbanização brasileira, seu início se dá no processo histórico de industrialização do país e está relacionado com o chamado “pacto estrutural” entre antigos proprietários rurais e a burguesia urbana. Há um amplo crescimento urbano atrelado a regimes arcaicos de produção agrícola (Maricato, 2000), que faz com que haja uma transformação conservadora da sociedade, sem garantir mudanças estruturais em termos de acesso à terra e melhoria na condição de vida nas cidades que emergem no contexto da industrialização (Oliveira, 1972). O processo de urbanização implica também uma transformação das forças sociais, a emergência de um aparelho estatal, a regulação da relação capital e trabalho e a construção gradual de um mercado interno. No Brasil, o processo de migração dos campos à cidade foi marcado, principalmente, por uma profunda concentração fundiária (com manutenção de relações arcaicas de propriedade) e uma política de industrialização com baixos salários.

Principalmente a partir dos anos 1960 presenciamos o chamado fenômeno da metropolização, isto é, o crescimento do número de cidades que abrigam mais de 1 milhão de habitantes. Atrelado a isso, o constante crescimento industrial, a urbanização, o assalariamento e as transformações no sistema de acumulação geram um notório impacto em todo território nacional. Emerge uma nova divisão social do trabalho e uma integração diferenciada do território (principalmente por meio das redes de infraestrutura de transporte e mobilidade, energia e comunicação), o que gera impactos expressivos no padrão de urbanização e nas dinâmicas regionais (Santos, 1993).

As cidades brasileiras são, desta forma, pautadas pela intensa exploração da força de trabalho e exclusão social. “O urbano se institui como pólo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior, como contrapartidas de uma mesma dinâmica” (Maricato, 1996, p. 21). A oferta de empregos - mesmo com a política dos baixos salários - é abundante nos grandes núcleos urbanos, que atraem diversas populações que vêm em busca de melhores condições de vida. No entanto, a cidade não consegue absorver essa demanda, iniciando um perverso movimento de expulsão das populações mais empobrecidas, que não possuem renda suficiente para arcar com os altos custos de moradia e de vida atrelado aos centros urbanos, para as áreas periféricas.

Ao passo que se aumentam os índices de urbanização e o tamanho das cidades, há um descompasso entre a complexidade da dinâmica urbano-metropolitana e os instrumentos e métodos de intervenção pública (Rolnik, 2000).

No que diz respeito à trajetória do planejamento, desde as primeiras décadas do século, “os planos refletiam as condições de liderança das elites, com o urbano, executar obras de seu interesse, atendendo às partes da cidade que lhes interessavam e atendendo às necessidades de abrir frentes para os interesses imobiliários” (Feldman, 2005, p. 23).

No início do século XX, mais especificamente de 1875 a 1930, há uma discussão em torno de padrões e parâmetros técnicos desejáveis para a produção do espaço urbano, porém estes parâmetros se relacionavam intimamente com intervenções higienizadoras e embelezadoras, os Plano de Embelezamento e Melhoramentos. A perspectiva do planejamento nesta época não considerava o planejamento em sua complexidade, ou seja, lidava com modelos ideais, pressupondo um território sem tensões e conflitos (Rolnik, 2000). Estes planos, basicamente, realizavam obras de infraestrutura nas cidades (como redes de

saneamento, abertura e regularização do sistema viário e projetos urbanísticos para áreas centrais) (Leme, 1999). Os processos eram conduzidos pelas elites locais que, a partir de sua hegemonia, apresentavam uma proposta urbana, que tinham como referência as grandes reformas das cidades européias no século XIX, onde a questão estética ganha centralidade.

A partir dos anos 1930, aliado ao processo de industrialização, há um aumento significativo do investimento estatal em infraestrutura, visando o desenvolvimento industrial e a substituição de importações (Maricato, 2001). De modo gradual, e conduzido pela burguesia urbana ascendente, os conceitos de melhoramento e embelezamento vão dando espaço para a eficiência e técnica nas grandes obras urbanas, focando na constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital na cidade. Segundo a visão crítica de Villaça (1999), há um período de passagem do planejamento que era executado para o “plano-discurso”. Segundo o autor, pelo fato dos planos abordarem “mais problemas do que nossas elites sentiam, queriam e poderiam resolver, passam a se configurar unicamente como discurso” (Feldman, 2005 apud Villaça 1999, pg 23). Há uma transição entre a chamada “cidade bela” para a “cidade eficiente”, da cidade do consumo para a cidade da produção (Villaça, 1999).

Nos anos de 1950, aliado ao desenvolvimento capitalista e ao processo de industrialização, há a necessidade de buscar soluções para os chamados “problemas urbanos” da cidade industrial. Uma das principais correntes que influencia o urbanismo brasileiro é a progressista ou racionalista, com um enfoque na modernização da cidade (Souza, 2013). Neste período “o zoneamento rígido é o principal instrumento da política urbana, transformando a cidade em setores justapostos” (Monte-Mór, 2008, p. 38) e “significa a divisão do conjunto do território urbanizado (ou a ser urbanizado) em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados parâmetros de uso e ocupação específicos” (Feldman, 1996 apud Rolnik, 2000 p. 4).

Os índices e parâmetros pressupostos no zoneamento compunham a ideia da definição de um modelo de cidade ideal - com definição de taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, tamanhos mínimos de lote - delimitando um certo padrão que a sociedade urbana deveria almejar. Estes padrões urbanísticos - exigentes e de difícil compreensão - compõem um quadro de uma visão tecnocrática na legislação urbanística (Rolnik, 2000), onde a cidade passa a ser tratada como um objeto técnico, ignorando a dimensão que leva em consideração os conflitos e a realidade das desigualdades do território.

É difundida a ideia de que os problemas manifestados nas cidades são resultados de um crescimento caótico e sem planejamento. Desta forma, defende-se a visão de um planejamento “integrado” que teria técnicas e métodos bem definidos. Segundo Villaça (1999) esta é a base para a criação da ideologia do planejamento - que até hoje se mantém - com o papel de ocultar as verdadeiras origens dos problemas urbanos, bem como o fracasso das elites e do Estado em resolvê-los (Villaça, 1999)<sup>1</sup>.

Até o período do golpe militar, em 1964, foram realizados planos regionais, principalmente com a preocupação de solucionar as demandas referentes às transformações relacionadas à urbanização, êxodo urbano e conurbação (Leme, 1999), a partir de ações governamentais, propondo soluções técnicas e políticas para as questões urbanas.

Segundo Villaça (1999), a partir da década de 1950:

---

<sup>1</sup> Uma vez que cria-se uma ideologia, a dominação é facilitada. “A ideologia nasce para fazer com que os homens criem que suas vidas são o que são em decorrência das ações de certas entidades que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam” (Chauí, 1981), no caso do planejamento urbano destacam-se a razão, a ciência e o Estado.

Desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. (Villaça, 1999)

Uma vez que todo plano diretor - a partir do discurso convencional - tem a obrigação de incluir um plano de zoneamento, há um processo jurídico de legislações referentes ao uso e ocupação do solo, propostas e aprovadas a partir de 1947, a fim de introduzir os princípios de uma lei de zoneamento abrangente ao conjunto da cidade (Feldman, 2005).

O zoneamento, no Brasil, surge sem uma elaboração teórica, sem a participação de intelectuais e descolado da discussão internacional, correspondendo a interesses e soluções específicas das elites brasileiras (Villaça, 1999) bem como a proteção dos valores imobiliários (Feldman, 2005). É apontado por Villaça que, ao contrário dos Planos Diretores - que aparecem apenas como princípios e não são operacionais e aplicáveis - as leis específicas de zoneamento são operacionais. O zoneamento atua, como instrumento isolado, sem apoio de outras políticas de intervenção na cidade, se apresentando como um objetivo e não parte de um sistema, com uma estrutura administrativa frágil e suscetível aos interesses privados (Feldman, 2005). Este quadro tecnocrático de se pensar a cidade - com uma impermeabilidade política - acaba por favorecer a captura dos mecanismos legais por parte dos mais poderosos, demarcando os territórios de inclusão e exclusão (Rolnik, 2000).

Porém, é necessário entender o zoneamento como um processo de construção que se estendeu e ainda se estende. Diferentemente do Plano, que segundo Feldman (2005), que não ultrapassa a esfera das ideias, o zoneamento é utilizado como um instrumento de aplicação efetiva, que contempla todo o conjunto da cidade e se constrói socialmente, por intermédio de grupos específicos. A partir de leis e decretos, que se basearam no modelo americano, aplicados a determinados setores - zonas - da cidade, é explicitada uma seletividade espacial, com um caráter de atuação muito próximo ao de “lote a lote”, variando de acordo com os determinados interesses locais. Desta forma, o zoneamento, enquanto instrumento, tem efetividade no sentido de produzir uma cidade segregada a partir de um processo dominado por grupos específicos.

A inspiração americana na construção do zoneamento teve especial importância no que diz respeito à flexibilidade das legislações de cada zona. Defende-se a ideia de que a legislação urbana do zoneamento deve garantir o constante processo de transformações, desde que estas preservem a lógica de organização da cidade que a sustenta (Feldman, 2005). Nesse sentido, o modelo norteamericano de zoneamento é intrinsecamente relacionado com a preservação do gradiente de preços e valores mobiliários dos proprietários. Isso possibilita o instrumento como uma forma de controle do uso e ocupação do solo - que tem seu saber técnico concentrado num grupo restrito.

Durante o governo militar as intervenções governamentais referentes às questões urbanas se deram em 3 principais frentes. A criação do Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, com a pretensão de disseminar a ideologia da casa própria e apontar para um ensaio de solução para a questão do déficit habitacional. A instituição de Regiões Metropolitanas, buscando gerar soluções coordenadas para os problemas de interesse comum nas metrópoles - principalmente os grandes déficits sociais. Por fim, a instituição do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que foi responsável por financiar a elaboração de Planos Diretores em diversos municípios (Maricato, 2001). Por mais que tenham sido produzido muitos planos, sua elaboração se deu por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural e sem participação popular (Villaça 1999).

No período de recessão econômica, início dos anos 80, há um agravamento das desigualdades socioespaciais, demandando um conjunto de novas práticas de planejamento e gestão urbana (Brajato, 2015). Nesse sentido, há uma crescente vontade social de intervenção sobre a realidade, principalmente atuando na questão urbana, partindo de um olhar crítico e politizado do processo. O antigo modo de planejar, bem como seus parâmetros começam a ser fortemente questionados, impulsionado pelo processo de redemocratização que gerou novos sujeitos políticos como os prefeitos eleitos e os movimentos sociais.

A partir da ótica do ordenamento jurídico nacional, há uma grande pressão dos movimentos sociais acerca do tema da Reforma Urbana, com um debate qualificado sobre a legalidade urbanística, principalmente sobre o direito à cidade e a urbanização e regularização dos assentamentos precário, traçando assim os primeiros passos dos instrumentos urbanísticos. Em 1988, a partir da Emenda Popular da Reforma Urbana, constam as propostas que buscavam viabilizar estes novos instrumentos urbanísticos idealizados, com o controle do uso do solo - sempre com o recorte do reconhecimento e legalização da cidade real - possibilitando, assim, a democratização de acesso ao solo urbano e à moradia bem localizada, com preços acessíveis (Rolnik, 2000). Neste momento, pela primeira vez o planejamento não é encarado como algo estanque no tempo e no espaço, e que precisava de permanentes ajustes e adequações, uma vez que precisava acompanhar a complexa dinâmica de produção e reprodução da cidade de acordo com os interesses específicos das elites locais.

No final da década de 80, há um amadurecimento desta nova concepção de política urbana renovadora, e “a regulação urbanística passa a ser tratada como um processo, com etapas sucessivas: a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação na Câmara Municipal, sua aplicação conforme os objetivos originais, sua fiscalização e revisão periódica” (Rolnik, 2000 p. 8).

Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, há uma nova ordem jurídico-urbanística que irá impactar diretamente os modos de se planejar o espaço urbano.

Diversos municípios aproveitaram esta nova conjuntura para elaborar Planos Diretores, desde o início dos anos 90. Algumas cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitam para reformular o plano - tradicional e conhecido como “Superplano” - com a intenção de politizá-lo, incluindo temas como a Reforma Urbana e dispositivos de justiça social (Villaça, 1999). A década de 90, portanto, é marcada pela inauguração de um processo político do planejamento urbano brasileiro, fruto principalmente de organizações populares (Villaça, 1999), que virá para dar força ao processo de formulação da Reforma Urbana.

Segundo Maricato (2001), a elaboração do Projeto de Lei n 775, em 1983, marca o início do processo de elaboração do Estatuto da Cidade, principalmente por trazer disposições sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano. São nele definidos normas de ocupação do solo urbano, caracterização da função social da propriedade e mecanismos para a regularização fundiária (Santo Amore, 2013), sendo um importante marco de uma construção de uma nova conceituação de propriedade urbana, presente na agenda da Reforma Urbana.

A chamada Reforma Urbana era caracterizada por:

Um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma democratização do planejamento e da gestão das cidades. (SOUZA, 2013, p. 158)

São previstos no EC a regulamentação e aplicação de instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) para terrenos ociosos ou subutilizados, o IPTU progressivo no tempo, a Outorga Onerosa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as Zonas de Interesse Ambiental (ZEIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), entre outros exemplos. Estes instrumentos são considerados estratégicos na luta pela garantia do direito à moradia e à cidade (Klink; Denaldi, 2012).

Além da regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos, há também uma importância como novo modo de se planejar a política urbana, definindo uma concepção de intervenção no território que se afasta da abordagem tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado e ressaltando - em suas diretrizes - a essencialidade da participação popular (Rolnik, 2001).

No momento pós-constituinte, a racionalidade instrumental, que era característica do planejamento tecno-burocrático, foi paulatinamente substituída pela racionalidade comunicativa que marca o planejamento colaborativo-participativo. Este último reconhece a pluralidade dos agentes e interesses e a potencialidade de construir uma visão compartilhada acerca do espaço urbano a partir do processo participativo e do agenciamento “construtivo” (Healey 2003). Em tese, o planejamento colaborativo-participativo objetiva a intervenção nos modos de produção da cidade real - em contraposição aos modelos ideais propostos inicialmente - desenhando uma nova práxis do planejamento urbano (Rolnik, 2000).

## **2. A PROBLEMÁTICA DOS INSTRUMENTOS URBANOS**

Os avanços da Constituição Federal, aliados à aprovação do EC, criam muitas expectativas de uma nova ordem política da gestão urbana, com diretrizes direcionadas para a construção de uma cidade mais justa, bem como a diminuição das desigualdades socioespaciais e a ampliação do direito à cidade. Em 2003 há também a criação do Ministério das Cidades, que é fruto deste processo e significava um canal para a articulação dos diversos atores e movimentos sociais que reivindicavam uma nova agenda urbana com justiça social.

Neste cenário, diversos instrumentos urbanísticos redistributivos tomaram forma a partir do intuito que os governos locais (principalmente as prefeituras municipais), tivessem meios de intervir nos mercados de terra, priorizando o interesse da coletividade (Souza et al. 2020). O campo do planejamento viveu uma euforia no momento de criação destes instrumentos, e hoje em dia, após quase 20 é necessário um momento de balanço crítico acerca dos erros e acertos do processo. A literatura aponta que são frequentes os casos em que há uma aplicação dos instrumentos - supostamente redistributivos - a partir de uma lógica contrária às premissas da função social da propriedade (Klink & Denaldi, 2015). É possível afirmar que há um descompasso entre a premissa e o desenho original do instrumento da sua aplicação e do que podemos chamar do “efetivamente existente” nas cidades atualmente (Souza et al. 2020).

Portanto, é essencial basear a análise a partir de uma visão relacional - em contraposição à visão essencialista - dos instrumentos urbanísticos, ou seja, uma leitura analítica dos projetos, estratégias e percepções dos agentes públicos e privados que acabam por influenciar o desenho e a implementação da política urbana (Brajato, 2015). Uma vez que o território é objeto complexo de análise, os instrumentos aplicados no mesmo, devem ser tratados com a mesma complexidade analítica, ou seja, não resumindo a cidade - e seus diversos atores - a um espaço inerte dentro do processo de neoliberalização urbana. Há uma

disputa que ocorre no território em busca do controle e direcionamento da política urbana - e mais especificamente dos instrumentos urbanísticos.

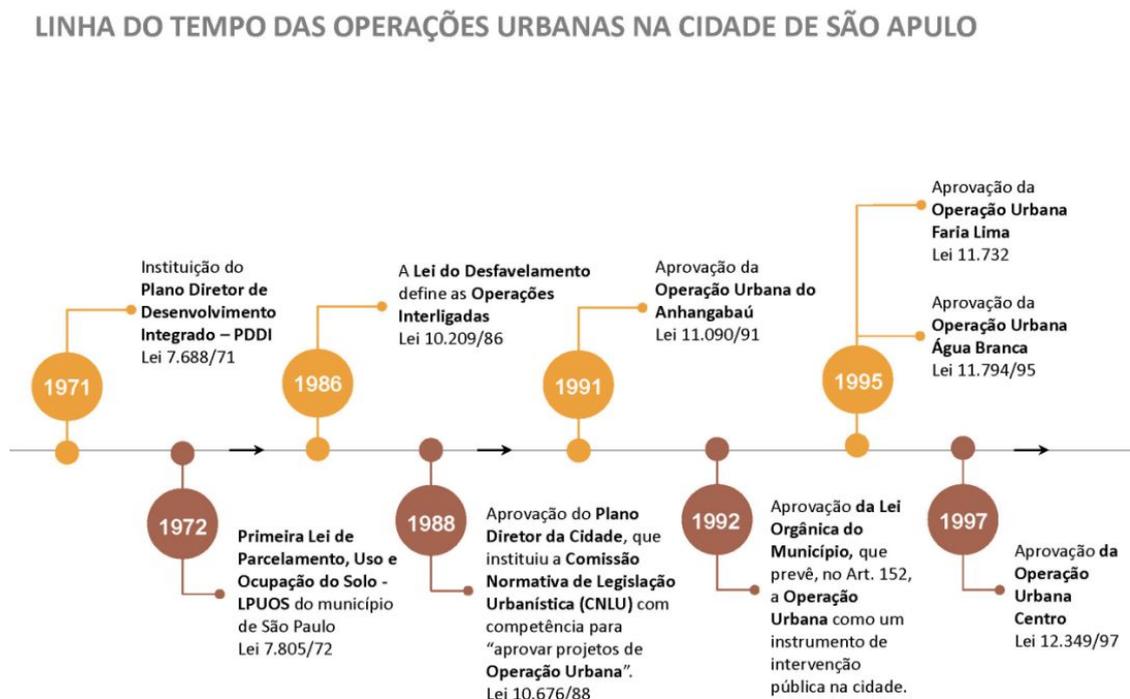
Segundo Souza (2020):

O mercado possui facilidade em fazer a leitura dos instrumentos - tantos os de perfil supostamente progressista-redistributivo, quanto os liberais-mercantis - de acordo com seus projetos empresariais; ignora, contesta ou posterga a aplicação dos instrumentos quando estes não lhes interessam, ao mesmo tempo em que aproveita as linhas de crédito que acompanham a política urbana (SOUZA, 2020)

Por outro lado, assim como os instrumentos urbanos progressistas-redistributivos propostos por esta nova agenda de atuação do planejamento urbano, há também uma legislação urbanística que atua sobre o território via o dispositivo dos grandes projetos urbanos e da diferenciação do zoneamento. Esta legislação retoma uma marca histórica do planejamento e zoneamento brasileiro no sentido de reforçar certa seletividade da intervenção estatal no espaço.

Nesse sentido, a reforma urbana gerou um cenário sócio-institucional de acordo com o qual coexistem instrumentos supostamente progressistas-redistributivos - como edificação compulsória, IPTU progressivo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, etc.- e instrumentos-dispositivos que procuram transformar o espaço a partir de uma abordagem de grandes projetos urbanos (Fix, 2003). Esses instrumentos podem ser utilizados para a maximização da renda fundiária urbana, onde apresenta-se com destaque as Operações Urbanas Consorciadas (OUC).

**Fig. 1** - Linha do tempo das operações urbanas na cidade de São Paulo



Fonte: SPUrbanismo, 2016

Desde sua previsão no Estatuto da Cidade, as Operações Urbanas se apresentam como uma das formas de tratamento e intervenção no espaço urbano via grandes projetos urbanos (Fix, 2003). Seu texto legal sintetiza o processo de negociação e disputa entre os setores representativos do capital imobiliário e aqueles que buscavam defender os princípios da Reforma Urbana. As Operações Urbanas viabilizavam grandes obras, mesmo com as restrições orçamentárias, pois compatibilizavam o adensamento com a capacidade da infraestrutura instalada em determinado perímetro. Além disso, possibilitavam a recuperação da chamada “mais-valia urbana”, captando parte da valorização decorrente de um investimento público para que esta não seja apropriada unicamente pelos proprietários e promotores imobiliários (Fix, 2003).

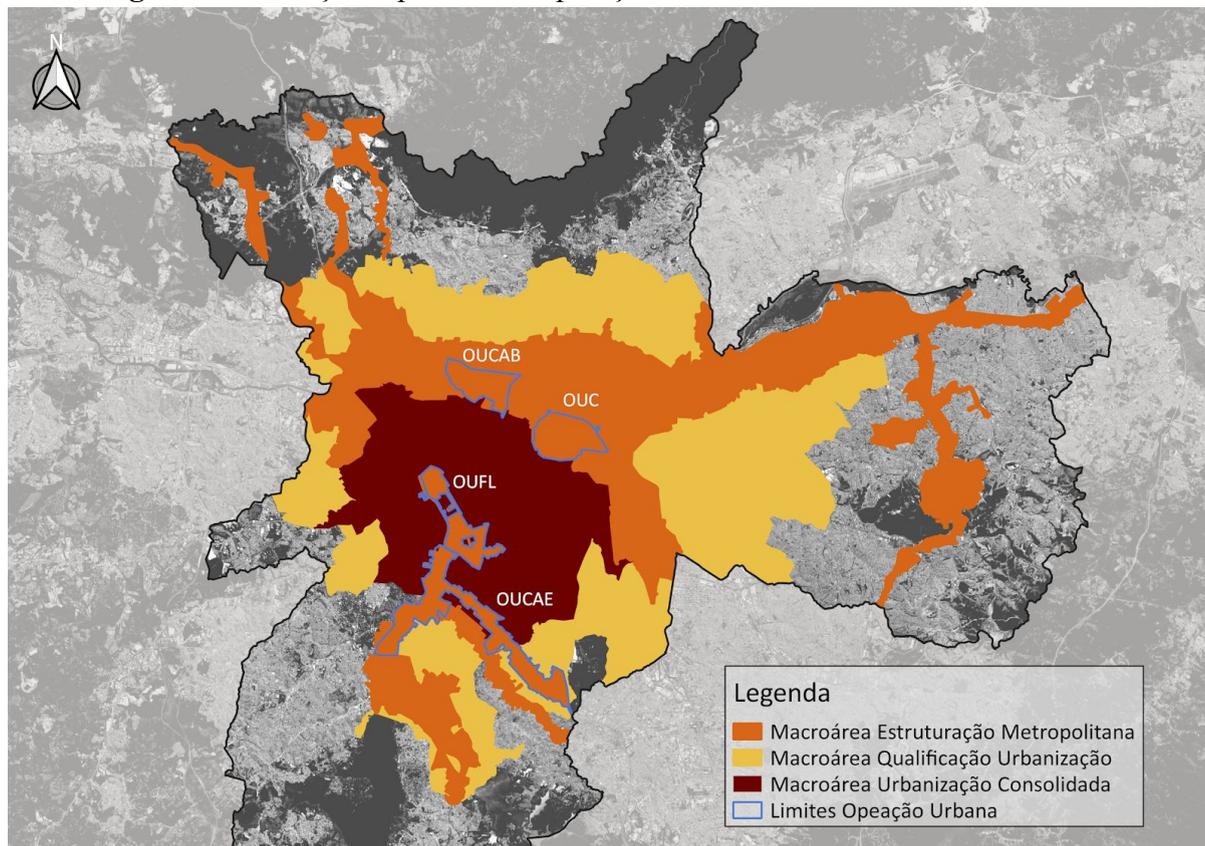
A partir da aprovação da lei municipal específica, é definido um perímetro com referências para um projeto de re-desenvolvimento, que inclui investimento em infraestrutura e mecanismos de financiamento - baseados na venda de Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs)<sup>2</sup> - e a delimitação do perímetro de aplicação, incluindo a definição do estoque de potencial construtivo disponível. Desta forma, é um instrumento que busca um reordenamento urbanístico a partir da lógica de financiamento da intervenção, uma vez que é suposto um acréscimo do potencial construtivo a partir dos CEPACs.

O referido instrumento se justifica, principalmente, pela lógica de parceria entre o Estado e capital, diante da crise fiscal e do argumento de que o Estado não tem como arcar com o financiamento das obras urbanas. Desta forma, cabe a ele assumir um papel de “promotor”, “indutor” ou até de “regulador”, onde sua função é a de criar condições para facilitar a instalação de infraestrutura pela iniciativa privada (atrelada ao mercado imobiliário) (Fix, 20003).

---

<sup>2</sup> “Os CEPACS são títulos mobiliários comercializados em leilões da Bolsa da Valores de São Paulo. Sua rentabilidade está associada à valorização urbana, o que faz com que sejam considerados ativos de renda variável” (SOUZA, 2020, pg. 204)

**Fig. 2 - Distribuição espacial das Operações Urbanas em São Paulo**



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Geosampa e Gestão Urbana (2020)

Como é possível observar na figura 2, as Operações Urbanas estão espacialmente localizadas em Macroáreas de Estruturação Metropolitana (MEM), que tem como definição no PDE (2014) um território estratégico de transformação, onde podem incidir instrumentos específicos para que este processo seja possível. Porém, há de se ressaltar que estão localizadas em espaços próximos à Macroárea de Urbanização Consolidada, ou seja na área central do município, mais dotada de infraestrutura urbana. As características presentes na MEM fazem com que elas sejam um alvo para áreas com maior potencial de transformação, necessitando estratégias efetivas do poder público para regulação pública da produção do espaço (principalmente pelo manejo da questão fundiária).

As principais abordagens críticas (Fix, 2001; Pessoa & Bogus, 2007; Vilariño, 2006; Menegon, 2008) questionam o modelo adotado nas Operações Urbanas, na medida em que houve a concentração de recursos público e privados em determinadas áreas da cidade, resultando no encarecimento do solo e na apropriação privada de parte da valorização imobiliária (Montandon, 2009).

Há de se considerar que o ciclo das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) se deu entre os anos 1997 a 2016 (D’Almeida, 2019). A crise econômica-política e as acusações no âmbito do Lava-Jato afetaram dramaticamente as empreiteiras, o que deixou as OUC sem “sujeitos”. Por mais que ainda possa haver espaço para novos ciclos de OUCs, acredita-se que um “novo” arranjo de grandes projetos urbanos venha se desenhando, que viria com a formulação dos Projetos de Intervenção Urbanas (PIUs). D’Almeida (2019) explica a mais recente proliferação desse arranjo no contexto da atual crise econômica e política: ao invés de criar *novos* ativos, o que exige certo patamar de recursos financeiros em circulação (característica da OUC), o PIU consegue extrair renda de ativos (urbanos) *existentes*, que é

uma característica mais favorável no atual ambiente macroeconômico de crise e ausência de recursos financeiros.

A partir da análise da trajetória do planejamento urbano e dos seus instrumentos, é possível defender a ideia de que há uma transição de uma longa trajetória de intervenção territorial seletiva: desde o zoneamento seletivo, passando pelo ciclo das OUCs e culminando, nos dias de hoje, nos PIUs. O modelo não pode se dizer novo, pois parte dos mesmos pressupostos de intervenção territorial à base da exceção, flexibilizando e permitindo novos usos e parâmetros de acordo com os interesses de grupos específicos. Cabe compreender como este novo instrumento se desenha de forma diferente dos demais, ou seja, quais dispositivos ele pode acionar, e como este se relaciona com os atores envolvidos, tal como o Estado, mercado e sociedade civil.

### **3. PIU: TRAJETÓRIA E CARACTERIZAÇÃO DO INSTRUMENTO**

O Projeto de Intervenção Urbana (PIU) já havia sido previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 (PDE, lei municipal nº16050/2014) - por mais que pouco definido - e foi posteriormente regulamentado no Decreto de nº 56.901/2016. Em seu primeiro artigo, é descrita a finalidade do instrumento:

Art. 1º O Projeto de Intervenção Urbana - PIU tem por finalidade reunir e articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município de São Paulo, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE. (São Paulo, 2016)

Baseado nas diretrizes do PDE - que determina as estratégias de desenvolvimento urbano na cidade - o PIU é contemplado por um programa de interesse público, definido para o perímetro de intervenção. Prevê a sistematização e criação de mecanismos urbanísticos que melhor aproveitem a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas, além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos, produção de HIS e equipamentos públicos. Este instrumento foi desenvolvido com a ideia de ser aplicado em diferentes escalas territoriais, desde estudos para a transformação de grandes setores da cidade até para a implantação de pequenos projetos específicos.

Suas etapas de desenvolvimento buscaram garantir o ordenamento e a transformação territorial, atendendo as estratégias do PDE com participação social durante todo o processo. No que diz respeito à formulação do arcabouço jurídico-legal do instrumento, “a justificativa pela sua adoção se baseia no argumento de garantir maior controle público no processo de estudos, avaliação e deliberação sobre as transformações urbanas previstas no território de reestruturação urbana” (D’Almeida, 2019, p. 30).

De modo a cumprir suas premissas, o PIU segue as seguintes etapas de desenvolvimento, segundo o decreto 56.901:

- 1) Desenvolver uma leitura territorial da área de intervenção, a partir da organização de elementos técnicos, suficientes a justificar a abertura dos estudos necessários ao desenvolvimento do PIU.

---

<sup>3</sup> <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>> (acessado em 19/09/19)

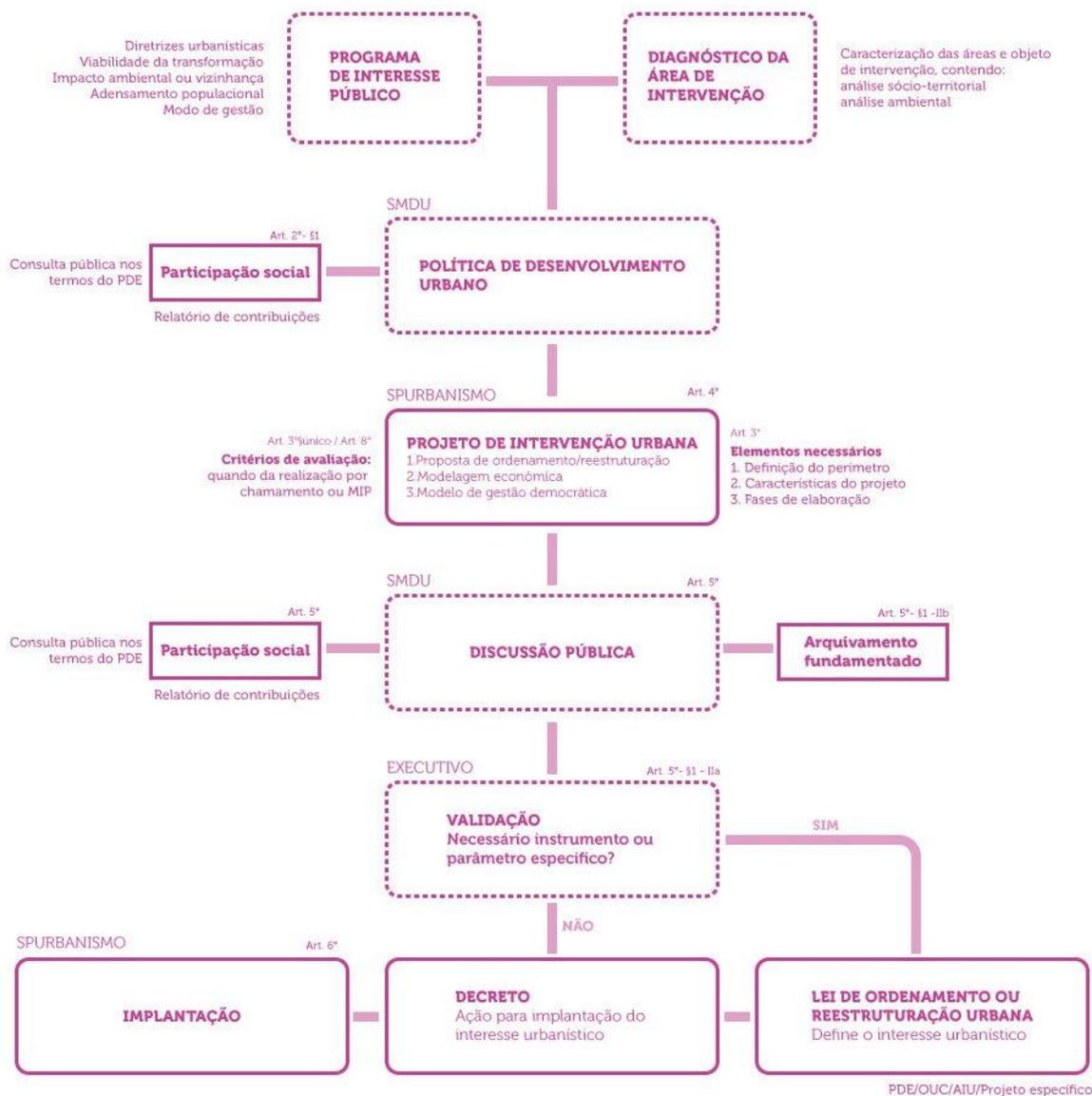
- 2) Publicar tais elementos técnicos, para consulta pública nos termos da Lei Municipal nº 16.050/2014, a fim de avaliar com a sociedade os objetivos, diretrizes e resultados esperados para o Projeto e a consequente transformação urbana.
- 3) Consolidar os elementos técnicos tendo em vista as contribuições sistematizadas do processo de consulta pública e encaminhamento do material à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano para avaliação da compatibilidade do estudo proposto com a política de desenvolvimento urbano do Município, com vistas a autorizar a elaboração do Projeto.
- 4) Encaminhar o material para SP-Urbanismo, empresa municipal responsável pelo desenvolvimento dos estudos. Uma vez autorizada a elaboração do PIU, 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.
- 5) Ao fim de seu desenvolvimento, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) deve oferecer um conteúdo que demonstre quais ações serão necessárias para se alcançar o programa de interesse público determinado pela municipalidade, incluindo seus objetivos, diretrizes e resultados esperados.
- 6) Após esta etapa a proposta do PIU deve ser novamente avaliada pela SMDU, que promoverá nova consulta pública sobre o material, em consonância com as premissas do Plano Diretor Estratégico e de acordo com as definições do artigo 5º do Decreto. Esta consulta pública tem por objetivo debater e aprimorar a proposta de conteúdo final do PIU. Todas as contribuições serão analisadas e apresentadas em relatório consolidado, para justificar incorporações das sugestões e versões aprimoradas da proposta.
- 7) Após a sistematização da consulta e consolidação da proposta, a SMDU estará apta a enviá-la para providências quanto ao ato administrativo para o seu encaminhamento, a ser realizado pelo Prefeito do município, com sugestão de emissão de decreto ou projeto de lei para sua implantação ou encaminhamento de projeto de lei ao Legislativo. Poderá, da mesma maneira, realizar o seu arquivamento, caso não encontre correspondência do PIU à política municipal de desenvolvimento urbano ou de adequado interesse público.

Segundo a Prefeitura municipal, uma vez que o PIU é um conjunto de elementos que se relacionam e intervêm na cidade, os demais instrumentos como as OUC, Áreas de Intervenção Urbana ou Reordenamento Urbanísticos, são resultados dos estudos técnicos do PIU, provando sua aplicabilidade e aprovados em forma de lei específica. Neste caso, é possível a alteração de novos requisitos e parâmetros urbanísticos adicionais, que serão analisados e validados pela nova legislação. Em casos menos complexos, seja em projetos de reurbanização ou aplicação de parâmetros já existentes, os PIUs podem ser implementados a partir de decreto regulamentador, dando a SPUrbanismo autorização para implantar o projeto - inclusive nos casos em que houver associação com a iniciativa privada.

**Fig. 3** - Fluxograma de elaboração dos PIUs

# Fluxograma de elaboração

Projeto de Intervenção Urbana



Fonte: Gestão Urbana SP

O contexto da política urbana que vivemos está expressamente baseado na reestruturação produtiva, principalmente pelo interesse de reposicionar a cidade nos processos mais amplos de transformação das cadeias produtivas globais. O principal território de interesse - além das áreas centrais que sempre são alvos privilegiados - são espaços localizados em antigos setores industriais, uma vez que há uma oportunidade de aproveitar as grandes glebas existentes em locais subutilizados. São territórios marcados por um processo de sobreposição de diferentes camadas de investimento ao decorrer do tempo, portanto conta com significativa presença de infraestrutura urbana (D’Almeida, 2019).

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. Desta forma, a utilização do PIU enquanto instrumento de intervenção urbana

está indissociavelmente ligada à agenda recente de desestatização do governo municipal, desde 2017. A partir da lei 16.703/17, é disciplinado as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos a partir da criação do Plano Municipal de Desestatização, aprovado pelo então prefeito, João Doria.

O aparato legal abre espaço para a administração pública municipal transferir à iniciativa privada as atividades que podem ser por ela melhor exploradas e, dessa forma, desonerar a prefeitura. Segundo o art 2º:

Ficam sujeitas ao regime desta lei as desestatizações de serviços e bens da Administração Direta ou Indireta, passíveis de alienação, concessão, permissão, parcerias público-privadas e parcerias em geral, bem como direitos a eles associados (LEI Nº 16.703, DE 4 DE OUTUBRO DE 2017).

O processo de desestatização pode ser feito a partir de: I - a alienação ou outorga de direitos sobre bens móveis e imóveis de domínio municipal; II - a transferência, para a iniciativa privada, da gestão e execução de serviços explorados pela Administração Direta ou Indireta; III - a celebração de parcerias com entidades privadas. Cada processo terá um auxílio de ampla publicidade, inclusive da justificativa para tal ato, porém está a cargo da Administração Pública Municipal realizar ou não audiências e consultas públicas.

O artigo 9º define os serviços, obras e bens públicos que serão alvos das concessões, sendo que para que ocorram as desestatizações uma série de Projetos de Lei precisam ser encaminhados para a Câmara Municipal. Para prosseguimento do processo, é necessário uma legislação específica. Os exemplos do processo de desestatização em andamento são:

I - o sistema de arrecadação das tarifas do Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, inclusive em cooperação com outros entes da federação;

II - o Mercado Municipal Paulista (Mercadão) e o Mercado Kinjo Yamato;

III - parques, praças e planetários;

IV - remoção e pátios de estacionamento de veículos; e

V - o complexo de interlagos, composto pelo Autódromo Municipal José Carlos Pace, pelo Kartódromo Ayrton Senna e outras estruturas de apoio. (Redação acrescida pela Lei nº 17.131/2019)

VI - os cemitérios e crematórios públicos, os serviços cemiteriais nos cemitérios e crematórios públicos, bem como os serviços funerários. (Redação acrescida pela Lei nº 17.180/2019)

VII - as áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo; (Redação acrescida pela Lei nº 17.258/2020)

VIII - os reservatórios municipais de águas pluviais (piscinões); (Redação acrescida pela Lei nº 17.258/2020)

O atual momento é sintetizado por:

<b>Projetos de Lei já aprovado</b>	<b>Projetos de Lei em tramitação</b>
Criação da São Paulo Parcerias S.A. - <b>LEI Nº 16.665/17</b>	Imóveis – nº 404 – ainda não foi votado
Criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias - <b>LEI Nº 16.651/17</b>	Interlagos nº 705 – aprovado em 1ª votação

Concessão do Complexo do Pacaembu - <b>LEI N° 16.696/17</b>	
Concessões e permissões de diversos bens e serviços públicos (parques municipais, bilhete único, terminais, Mercado e mercado Kinjo Yamato, serviço de remoção e pátios de estacionamento de veículos) - <b>LEI N° 16.703/17</b>	
Alienação da SPTuris S.A./ Anhembi - <b>LEI N° 16.766/17</b>	
Concessão do Mercado de Santo Amaro - <b>PL n° 852/17</b>	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Prefeitura de São Paulo

Como dito anteriormente, por mais que sua concepção já estivesse prevista no PDE, o Decreto n° 56.901/2016 traz acréscimos importantes para a delimitação de sua atuação, principalmente no artigo 8º, onde adiciona a possibilidade de um requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado. A principal questão aqui é que o programa de interesse público (previsto como mecanismo do PIU) pode ser apresentado por agentes privados interessados em desenvolver seu empreendimento, que se daria por meio de concessão de parâmetros de uso e ocupação do solo ou concessão de obra e serviço urbano, ambos de domínio público (D’Almeida, 2019).

Esta conjuntura faz com que haja uma ampliação de participação do setor privado em âmbitos setoriais da cidade (tal como transporte, habitação, saúde, etc.) e, conseqüentemente, na política urbana. Por este motivo, é essencial compreender a narrativa de criação deste instrumento, que, a partir da ótica da gestão municipal não se trata de um instrumento e sim de um procedimento.

A defesa institucional, é de que o instrumento é uma forma jurídica-institucional dos proponentes (no caso dos PIUs de natureza privada) se relacionarem formalmente com a prefeitura. Ou seja, há um canal direto de diálogo entre o Estado e o mercado, com o devido espaço para participação social (que seria feito por meio das audiências públicas). A defesa do instrumento se dá a partir do discurso de que, se não existisse o canal direto e formal, ele seria realizado de maneira informal, não seguindo normas e parâmetros legais. Deste modo, a prefeitura, e mais especificamente a SPUrbanismo, tem acesso e um possível controle maior ao processo de intervenção e transformação da cidade.

Segundo apresentação da SMDU (2016) 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 legitimado a partir dos processos cooperativos e participativos.

A idéia é de que os PIUs apresentem uma estruturação de um projeto urbano e não apenas índices, parâmetros e regramentos do zoneamento, como previstos anteriormente. Nabil Bonduki<sup>4</sup>, assim como muitos críticos das Operações Urbanas, aponta que não há planos ou projetos urbanos em seu processo, e que o PIU supriria esta demanda, uma vez que ficasse “mais clara a intenção de transformação urbana e que, posteriormente, pudesse ser pensada uma forma de gestão e financiamento do processo de reestruturação territorial” (Santoro; Nunes, 2018). Além disso, o instrumento garantiria uma maior capacidade de efetivo controle do processo como um todo, articulando os agente públicos e privados, principalmente pelo processo de consulta pública de um projeto urbano estruturado.

Outro elemento de demasiada importância, inserido no PDE (2014), é a obrigatoriedade de elaboração de um PIU para a adoção de qualquer instrumento de ordenamento e reestruturação urbana:

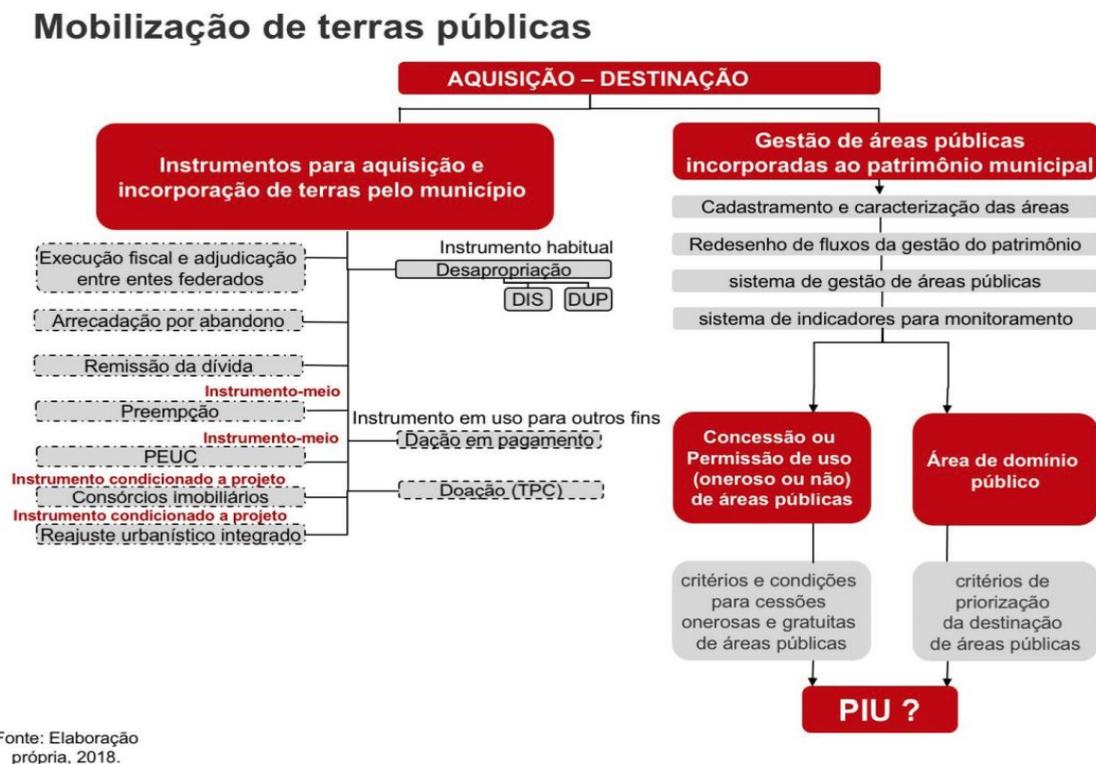
O Plano Diretor Estratégico define que, após os estudos técnicos reunidos pelo PIU, a proposta poderá ser implantada utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental (artigo 134 e 148 da Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico). Este requisito permite que os instrumentos urbanísticos necessários à viabilidade da proposta sejam desenvolvidos como resultado do Projeto, ao invés de serem definidos de antemão. Assim, antes de haver a proposta de aplicação de qualquer instrumento urbanístico para fins de uma intervenção urbana, sua hipótese é antes demonstrada e debatida enquanto PIU, garantindo maior assertividade e interesse público da sua implantação. (Gestão Urbana SP)

Por fim, o PIU é justificado como uma “perspectiva para fundamentar a política de terras no município de São Paulo” (D’Almeida, 2019, p. 97), principalmente para operar a articulação entre os processos de aquisição e destinação de terras públicas. É reconhecido o quão central é o problema fundiário para a gestão municipal, e o esquema abaixo (referenciar) explicita os diversos instrumentos já existentes no processo de aquisição de terras públicas, inclusive os que foram previstos no PDE (2014): Desapropriação por Utilidade Pública (DUP) e Desapropriação por Interesse Social (DIS). A vantagem que o PIU demonstra está em facilitar e conduzir os processos de desapropriação, uma vez que acelera e garante a aquisição de terras públicas, a partir da SPUrbanismo. Em território de reestruturação urbana, principalmente as grandes glebas - cujo custo da terra é altíssimo - podem se transformar em “ativos” para a SPUrbanismo, que poderá operar e ter posse de terras a partir da desapropriação ou da transferência de direitos para a iniciativa privada - dessa forma elaborando empreendimentos com contrapartida pública.

---

<sup>4</sup> Um dos principais envolvidos na concepção do PIU

**Fig. 4** - Operação prevista pela gestão municipal para articulação entre instrumentos de aquisição e destinação de terras



Fonte: Carolina Heldt D’Almeida (2018) a partir de dados da SMDU (2015)

Como um dos dispositivos previstos no PIU é a desapropriação, no caso em que sejam necessárias, a SPUrbanismo deve instruir e justificar as propostas de desapropriações que serão avaliadas e declaradas pelo Poder Executivo, para fins de interesse público e urbanístico. Para isso, serão acionados moradores, trabalhadores, usuários e proprietários de imóveis na região, que poderão questionar a pertinência e a real necessidade de desapropriação dos imóveis selecionados (Gestão Urbana, xxx).

No cenário atual, por mais que o arcabouço institucional e legislativo dos PIUs já esteja definido, pouco se pode dizer da sua operacionalidade de fato, uma vez que é um instrumento que não apresenta nenhum processo inteiramente finalizado (TABELA X). Porém, já há diversos pesquisadores e grupos de pesquisa que colocam os instrumentos e sua aplicação em pauta, acreditando que o novo instrumento tem potencial de gerar diversos impactos na política urbana. No Seminário intitulado “Limites e Possibilidades da Aplicação dos Instrumentos Urbanísticos no Município de São Paulo: avaliação e prospecção” (21 de agosto de 2019/Campus da UFABC em Santo André), o pesquisador Daniel Montandon argumentou que existem quatro escalas de PIUs na cidade de São Paulo, cada uma com sua particularidade: (1) os PIUs de extensa delimitação (como por exemplo o do Arco Tietê ou Centro), que deixam muito a desejar na questão de projeto ou plano urbanístico (território muito abrangente); (2) PIUs realizados pelo poder público a partir de concessões (Terminais de Ônibus); (3) PIUs em área de Zona de Ocupação Especial, conforme definido no PDE 2014 (Sambódromo e Autódromo); e (4) PIUs de iniciativa privada (Vila Leopoldina e Vila Olímpia), de menor escala (perímetro pequeno), são marcados pelo protagonismo do setor privado no desenho da sua intervenção.

Uma vez que as Operações Urbanas tinham como crítica central a concentração territorial dos resultados, há um movimento, com o passar do tempo, de estender os perímetros de atuação (bem como de sua área expandida)<sup>5</sup>. Isso resultou em uma grande parcela do território, homogêneo e com diretrizes pouco claras. Os PIUs do tipo (1) corroboram com esta abrangência do território, porém, o desenho dos PIUs tipo (4), apresentam uma resposta à questão de escala (principalmente no modelo de iniciativa privada), com perímetros menores e uma maior clareza acerca da intenção de intervenção. Nesse sentido, não surpreende que estes PIUs estejam em um momento mais avançado de operacionalização.

Atualmente há um monitoramento constante e atualizado no site da Prefeitura Municipal (Gestão Urbana), que pode ser sintetizado na tabela 1 e na figura 4:

**Tabela 1** - Monitoramento e caracterização dos PIUs

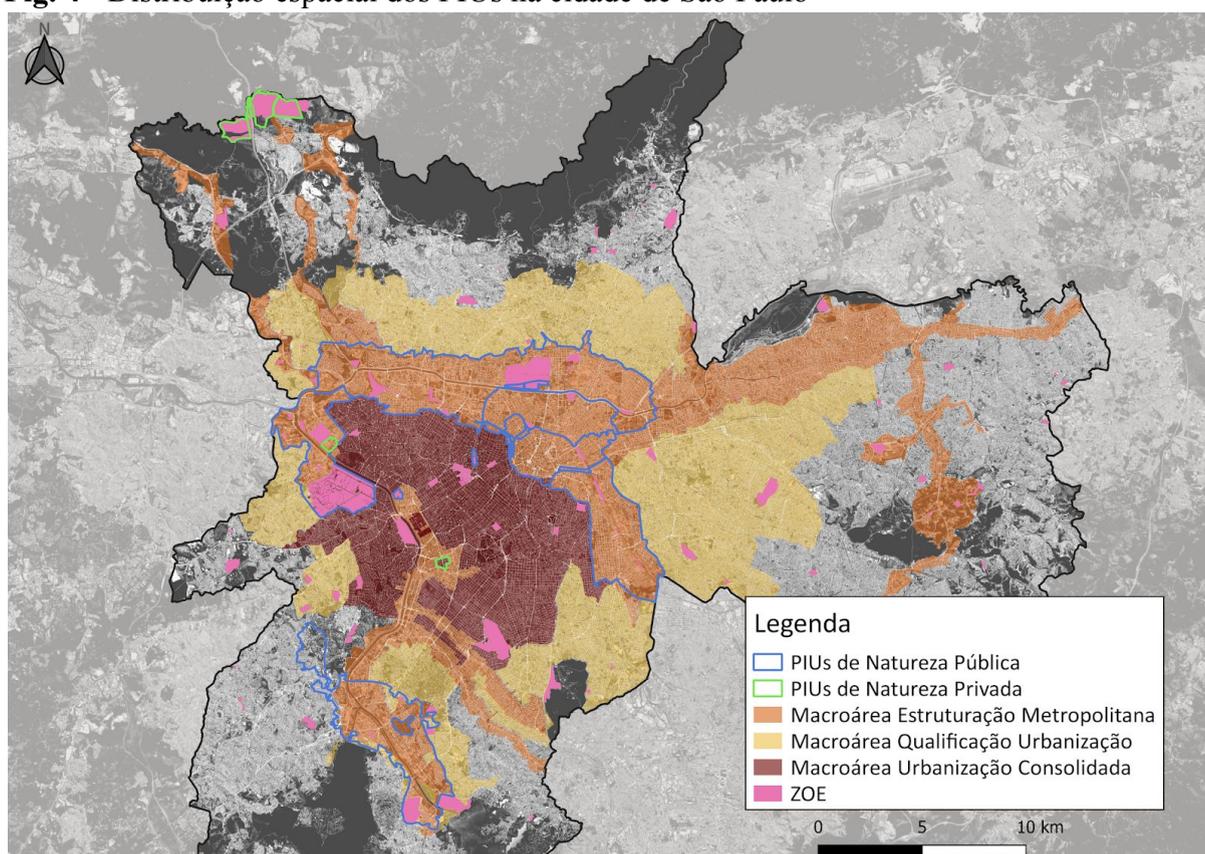
NOME	ZONEAMENTO	NATUREZA	ÁREA	ETAPA
Piu Rio Branco	MEM	Pública	26,35 ha	SUSPENSO
PIU Terminal Capelinha	EETU	Pública (com concessão)	91,96 ha	SUSPENSO
PIU Terminal Campo Limpo	EETU	Pública (com concessão)	98,06 ha	SUSPENSO
PIU Arco Tietê	MEM	Pública	5380,35 ha	03/08 - Avaliação da SMUL
PIU Nações Unidas	MEM e ZOE	Pública	15,16 ha	03/08 - Avaliação da SMUL
PIU Minhocão	EETU	Pública	?	03/08 - Avaliação da SMUL
PIU Joquey-Club	ZOE	Pública	58,6635 ha	03/08 - Avaliação da SMUL
PIU Vila Olímpia	MEM	Privado	26,85 ha	03/08 - Avaliação da SMUL
PIU Setor Central	MEM	Pública	1818,21 ha	05/08 - Discussão Pública
PIU Arco Jurubatuba	MEM	Pública	2192,05 ha	07/08 - Encaminhamento Jurídico
PIU Vila Leopoldina	MEM	Privado	31,24 ha	07/08 - Encaminhamento Jurídico
PIU Arco Pinheiros	MEM	Pública	1467,35 ha	07/08 - Encaminhamento Jurídico

<sup>5</sup> Principalmente com o intuito de aumentar as receitas, porém com o discurso de expandir os benefícios.

Bairros Tamanduateí	MEM	Pública	1640,66 ha	07/08 - Encaminhamento Jurídico
PIU Anhembi	ZOE	Pública	46,45 ha	08/08 - Implantação
PIU NESP	MEM	Privado	600,92 ha	08/08 - Implantação
PIU Pacaembu	ZOE	Pública	6,99 ha	08/08 - Implantação
PIU terminal Princesa Isabel	EETU	Pública (com concessão)	98,07 ha	08/08 - Implantação

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Gestão Urbana SP

**Fig. 4 - Distribuição espacial dos PIUs na cidade de São Paulo**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Geosampa, Gestão Urbana SP (2020)

Porém, surgem dúvidas a respeito de como se dará, na prática, o desenho e a implementação do instrumento a partir das forças sociais. Como já foi apontado por diversos autores em relação aos ZEIS, PEUCs e às OUC, a compreensão dos reais limites e potencialidades dos instrumentos urbanísticos requer “des-essencializa-los”, e investigar os projetos e estratégias dos agentes públicos e privados que procuram direcionar a política urbana de acordo com os seus interesses. Nesse sentido, o debate recente sobre os PIUs é emblemático. Alguns autores associam o PIU ao processo de empresariamento na cidade (Corrêa, Bruno e Yoshimura, 2019; Ungaretti e Lacerda, 2019; Da Silva, 2018). Ao mesmo tempo, há uma carência de análises mais aprofundadas sobre como o instrumento poderia

contribuir para a transformação e desenvolvimento dos espaços urbanos - se há esta possibilidade.

Uma vez que não há uma articulação entre as diferentes escalas dentro do instrumento, muito menos um plano que estabeleça diretrizes, o PIU apresenta uma dualidade inerente, atuando em espaços fragmentados e abrangentes, sem uma estruturação explícita, somente uma articulação de diversos projetos e instrumentos previstos. Por mais que a participação popular estivesse prevista em seu desenho inicial, percebe-se que não há articulação de instâncias de decisão e participação (não foi criado um conselho, por exemplo).

## CONCLUSÃO

Considerando que as cidades brasileiras são pautadas pela intensa exploração da força de trabalho e da exclusão social, é papel central do planejamento urbano lidar com estas problemáticas, principalmente incidindo sobre medidas que contribuam para o agravamento das disparidades socioeconômicas e socioespaciais.

A partir das trajetórias apontadas ao longo do trabalho, é possível perceber como o PIU emerge de uma sequência de instrumentos baseados em lógicas permissivas, desde o zoneamento seletivo às OUCs e culminando, desde 2014, no PIU. É essencial apontar que, por mais que o formato seja visto como inovador e, de fato, tenha as suas peculiaridades - principalmente com o conjunto de instrumentos e dispositivos que são passíveis de serem mobilizados -, sua lógica é antiga.

A lógica do zoneamento, que se utiliza da criação e modificação de leis para partes específicas da cidade - para atender às demandas de grupos específicos - é uma lógica que também foi encontrada nos ciclos das Operações Urbanas. Permitiam alterações das regras e padrões urbanísticos desde que se pagasse uma contrapartida em troca - no caso, uma parcela do sobre-lucro gerado pela flexibilização urbanística. Os PIUs, desta forma, podem ser encarados como uma extensão desta lógica, uma vez que flexibiliza a legislação para atender às demandas e formaliza a abertura para o mercado privado - a partir das MIPs.

O PIU possui um caráter fragmentário e plural, justamente pela articulação de diversos dispositivos, e desta forma acaba por mediar as 3 dimensões do chamado dilema do planejamento: intervenção, regulação e investimento (Savini, Majoor, Salet, 2015). O instrumento garante uma maior flexibilidade nas 3 dimensões apontadas, pois garante intervenções em áreas passíveis de transformação - extremamente 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 públicas - quanto os agentes privados - a partir da abertura, pelas MIPs, para investimento em áreas alvo de valorização.

O instrumento ainda é relativamente novo e nenhum projeto encontra-se finalizado, dificultando a análise de como se dá, na prática, a aplicação e quais são os impactos na produção da cidade. Como foi apresentado, não há uma estrutura explícita para os PIUs, atuam em espaços fragmentados e abrangentes, onde cada caso apresenta um objetivo, sem diretrizes ou planos gerais. A questão da participação popular - que foi tão aclamada no seu desenho - é colocada em pauta quando só é efetivada a partir de audiências públicas, sem a criação de um conselho deliberativo ou demais instâncias de decisão.

O quadro conjuntural aponta para a necessidade de uma investigação mais detalhada dos limites e potencialidades dos PIUs no contexto da cidade de São Paulo, principalmente com o acompanhamento dos processos e de como os diversos mecanismos previstos no PIU são articulados na intervenção urbana. Principalmente por se mostrar um dispositivo prático e pragmático - que ocupa um local central nas futuras intervenções urbanas - que tem como principal objetivo alcançar a eficácia e a produtividade do espaço urbano, confluindo com a lógica de mercantilização do espaço, com uma modelagem e proximidade cada vez maior com o setor privado.

É essencial neste momento continuar a investigação dos projetos e estratégias dos agentes públicos e privados, uma vez que este conjunto de atores direcionam a política

urbana. Desta forma, indico um aprofundamento no tema a partir do início da dissertação de mestrado pelo programa de Planejamento e Gestão do Território (UFABC).

## **BIBLIOGRAFIA**

BRAJATO, Dânia. A efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade: o caso da aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios no Município de Maringá (PR). 2015.

D'ALMEIDA, C.H. Venia Estado, Empresas e a Concessão da Produção do Espaço Urbano. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo em São Carlos: São Carlos, 2019.

DA SILVA, F.P. Controle de risco: do Arco Tietê aos projetos de intervenção Urbanas. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL. FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS: OLHARES CRUZADOS EUROPA E AMÉRICA LATINA. São Carlos, 15 e 16 de maio de 2018.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Fapesp, 2005.

FIX, M. . A "fórmula mágica" da "parceria": operações urbanas em São Paulo. Cadernos de Urbanismo, Rio de Janeiro, p. 23 - 27, 01 nov. 2003.

HEALEY, P. Collaborative Planning in Perspective. Planning Theory (2003). 2(2): 101-123.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor Participativo e a Produção Social do Espaço. O Caso de Santo André (São Paulo). In: DENALDI, R. (Org.) O Desafio de planejar a cidade. Política habitacional e urbana de Santo André/SP (1997- 2008). São Paulo: Annablume, 2012.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis, 2015. Planning Theory 1–16.

LEME, Maria Cristina da Silva. A Formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, M. C. L. (Coord.). Urbanismo no Brasil 1895-1965. São Paulo: Studio Nobel, FAUUSP, FUPAM, 1999.

LEFEBVRE, Henri. A revolução Urbana. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

MARICATO, E. Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. URBANISMO NA PERIFERIA DO MUNDO GLOBALIZADO metrópoles brasileiras. 2000.

MARICATO, E. Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MONTANDON, Daniel Todtmann. Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios, 2009.

MONTE-MÓR Roberto Luís de Melo. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA J. G. (Orgs). Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços, e perspectivas. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, 2008.

OLIVEIRA, F. de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Cadernos CEBRAP, n.2. São Paulo, 1972.

PMSP - Gestão Urbana. Projetos de Intervenção Urbana (PIU). Consultado em 2020. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>

\_\_\_\_\_. Monitoramento dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU). Consultado em 2020. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>

\_\_\_\_\_. Gestão das operações urbanas na cidade de São Paulo. São Paulo: SP-Urbanismo; DGO, 2016a. Consultado em 2020. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs\\_BALAN%3%87O\\_GERAL.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/OUCs_BALAN%3%87O_GERAL.pdf)

\_\_\_\_\_. Fluxograma do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário-DGPI (documento). SMDU, 2016b.

ROLNIK, Raquel. Regulação urbanística no brasil conquistas e desafios de um modelo em construção. 2000

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr., N.; ROLNIK, R. (Orgs.). Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. 1. ed. São Paulo: Pólis, 2001, v. 4, p. 5-9.

SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 283 f. Tese (Doutorado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros, 2018. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. 4ª ed, 17ª reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SÃO PAULO. Lei nº16050/2014 - Aprova a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor estratégico do município de são paulo e revoga a lei nº 13.430/2002

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.703/2017 - 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

\_\_\_\_\_. Decreto de nº 56.901/2016 - 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

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.665/17 - Dispõe sobre a criação da São Paulo Parcerias S.A.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.651/17 - Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social e do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.696/17 - Concessão do Complexo do Pacaembu

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.703/17 - Concessões e permissões de diversos bens e serviços públicos (parques municipais, bilhete único, terminais, Mercadão e mercado Kinjo Yamato, serviço de remoção e pátios de estacionamento de veículos)

\_\_\_\_\_. Lei nº 16.766/17 - Alienação da SPTuris S.A./ Anhembi

SMDU, O Arco do Futuro na São Paulo de hoje, 2016.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013. 560 p.

SOUZA, C.V.C.; KLINK, J.; DENALDI, R. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re) produção do espaço em tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). 2020. EURE volume 46, número 137.

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