



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A MATRIOSKA DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

Simone Gueresi (FAU - USP) - simone.gueresi@gmail.com

Arquiteta e Urbanista pela UFRGS. Mestra em Planejamento Urbano e Regional pela UnB. Doutoranda na FAU USP. Servidora pública federal (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG).

A MATRIOSKA DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM SÃO PAULO

INTRODUÇÃO

A partir dos anos de 1970-1980, as políticas urbanas e a gestão das cidades foram impactadas pelo papel que o espaço urbano assume na aplicação de capital excedente para ganhos financeiros, assim como pelos novos paradigmas de atuação estatal - retração da ação executora, ampliação da associação com a iniciativa privada e desregulamentação dos mercados.

No campo do planejamento urbano, ganharam centralidade propostas de intervenção pontuais (construção, destruição e reconstrução de partes da cidade), em contraposição ao plano abrangente e integrado; foco em parcerias público-privadas; e atuação de governos locais para atrair fontes externas de financiamento e novos investimentos (HARVEY, 1996; SWYNGEDOUW, MOULAERT e RODRIGUEZ, 2002).

Essa dinâmica mudou atores envolvidos, arranjos institucionais e instrumentos de ação pública, tornando mais complexos os padrões de governança urbana, dificultando identificar onde se localizam o poder e a tomada de decisões (SWYNGEDOUW, MOULAERT e RODRIGUEZ, 2002; GUIRONNET e HALBERT, 2015; RACO, 2014).

No Brasil, o chamado planejamento estratégico de cidades e as propostas de transformação urbana em áreas delimitadas encontram um processo de urbanização marcado por beneficiar de forma desigual diferentes partes da cidade, mantendo e gerando desigualdades socio-territoriais (KOVARIK, 1979; MARICATO, 1979, 1996; BONDUK e ROLNIK, 1979; ROLNIK, 2003). Assim, não representaram rompimento com um padrão de urbanização universalizante anterior, como em outros países. Ao apostar na transformação urbana associada à atração de capitais e investimentos privados, aprofundam pressões sobre territórios populares e influência do setor privado sobre decisões governamentais (ARANTES, VAINER e MARICATO, 2000; SÁNCHEZ, 2001; NOVAIS, 2014; ROLNIK, 2015; FREITAS, 2018; NOBRE, 2019).

O país conheceu também, a partir dos anos de 1980, experiências de participação social e criação de instrumentos urbanísticos que visam mitigar efeitos da segregação socioespacial nas cidades, pela justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização, regularização de assentamentos precários e produção de moradia. Alinhavam-se aos princípios do movimento pela reforma urbana, que ganhou força nos anos de 1980: direito à cidade e à cidadania, gestão democrática e cumprimento da função social da cidade e da propriedade (GRAZIA, 2003; BONDUK, 2018).

De um lado, uma cidade para todos por meio de mecanismos redistributivos, participação social, regularização e urbanização de favelas, programas habitacionais inovadores. De outro, flexibilização de regras em áreas urbanas exclusivas para atração de capital privado, concentração de investimentos, negociações com atores “relevantes” e expulsão da população de

baixa renda. Essas concepções coexistem no marco regulatório da política urbana nacional (Estatuto da Cidade) e municipal (planos diretores), assim como nas práticas de gestão e nas estruturas de governança das cidades brasileiras. As duas agendas, aparentemente contraditórias, por vezes se articulam perversamente, para acomodar interesses (ROLNIK, 2015, 2021; SANTORO, 2021).

O município de São Paulo foi precursor dos arranjos de flexibilização de regras e venda de direitos construtivos em perímetros restritos. A trajetória de mais de duas décadas, iniciada com as operações interligadas, passando por operações urbanas consorciadas ou não, mostra as contradições e associações entre agendas. As experiências são criticadas por subordinação aos interesses do mercado, agravamento de desigualdades socio-territoriais e concentração territorial de investimentos (FIX, 2001, 2003; CASTRO, 2006; FERREIRA, 2017; STROHER, 2019; NOBRE, 2019). Frente às críticas, projeto urbano, associação a outros instrumentos urbanísticos e soluções de gestão e governança são apresentados como aprimoramentos que permitiriam realizar o potencial de transformação e financiamento que esse tipo de intervenção ofereceria (MONTANDON, 2009; MALERONKA, 2010; SANDRONI, 2011).

A partir do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, a utilização de instrumentos urbanísticos para transformação em áreas delimitadas, a exemplo das operações urbanas, passou a exigir a elaboração prévia de um projeto de intervenção urbana (PIU). O PIU é apresentado como instrumento de melhoria do processo de planejamento ao proporcionar uma etapa adicional de pactuação social, em escala intermediária entre as normas urbanísticas gerais e a intervenção concreta no território. Contemplaria dinâmicas específicas de parcelas do tecido urbano e a articulação de políticas setoriais (SÃO PAULO, Cidade, 2016a; APPARECIDO JR e FIASCHETTI, 2018).

Em dezembro de 2021, a seção de monitoramento dos PIUs da prefeitura de São Paulo apresenta informações sobre 18 projetos, dos quais quatro estão na fase de implantação, o que significa que o projeto foi aprovado (SÃO PAULO, Cidade, 2021a). Não se trata de experiência que permita avaliação de sua implementação. Ainda assim, os PIUs vêm sendo objeto de discussões e estudos que analisam tanto aspectos regulatórios quanto o processo de discussão, escolha e elaboração dos projetos.

O interesse se dá porque o processo por meio do qual as políticas públicas são desenhadas, assim como o desenho resultante, influenciam a implementação e os resultados, além de impactar significados e distribuição de poder entre atores (LASCOURMES e LE GALÉS, 2007; HOWLETT e MUKHERJEE, 2018; PIRES, 2019). Além disso, as políticas de ordenamento territorial no Brasil são especialmente marcadas pela tradição jurídico-formal, supervalorizando leis, regulamentos e outros atos normativos, tornando a discussão das normas uma relevante arena de disputa.

Os PIUs podem ser propostos pelo poder público ou por meio de Manifestações de Interesse Privado (MIP), e envolvem uma grande variedade de tamanhos e finalidades. Santoro e Nunes (2018) organizaram os 35 projetos que estavam em andamento à época de sua pesquisa em três tipologias: (i) PIUs de terminais urbanos, que envolviam a concessão dos equipamentos de mobilidade e o seu entorno; (ii) PIUs de transformação de grandes glebas,

geralmente de um único proprietário; e (iii) PIUs de reestruturação urbana, em áreas extensas, com intervenções multissetoriais. Este último é o caso do PIU Arco Jurubatuba (PIU-ACJ), de que trata este artigo.

O PIU-ACJ foi proposto pelo governo municipal e colocado em discussão, publicamente, em 2017; encaminhado como projeto de lei ao Legislativo em 2018; e suspenso por decisão judicial, em 2019, antes de ser aprovado. O processo de discussão deste PIU e a proposta encaminhada como projeto de lei, permitem identificar aspectos comuns a outros PIUs e a propostas de alteração das operações urbanas vigentes. Assim, apesar de suspenso, pode contribuir com as discussões sobre instrumentos, ferramentas e procedimentos da política urbana e sua relação com territórios populares.

A proposta do PIU-ACJ é analisada com foco em duas comunidades situadas no perímetro do projeto, demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no PDE 2014. O Jardim Cristal e o Morrão são favelas localizadas no entorno do Autódromo de Interlagos, abrigam aproximadamente 550 domicílios.

Duas questões centrais orientam o trabalho: (i) *se, como e quando* esses territórios populares foram inseridos nas discussões sobre o projeto de intervenção que os afetaria; e (ii) qual o arranjo de governança resultante, considerando-se a sobreposição e a justaposição de instrumentos dentro do PIU.

A hipótese é que os arranjos institucionais e os instrumentos selecionados para elaboração da proposta e para o PIU propriamente dito, aumentam a complexidade do projeto, a fragmentação do processo e a superficialidade dos procedimentos de legitimação da intervenção. Como consequência, dificultam a identificação do momento e do *locus* de tomada de decisões cruciais sobre as intervenções urbanísticas que atingem territórios populares.

A pesquisa documental foi realizada principalmente no sítio eletrônico de monitoramento dos PIUs, onde estão disponíveis informações e arquivos sobre o PIU-ACJ e demais projetos. Foi analisada a legislação correlata (leis e outros normativos municipais e federais) e consultados artigos, notícias e estudos acadêmicos sobre os PIUs.

Informações primárias foram obtidas, entre os meses de maio e junho de 2019, por meio de uma oficina com representantes das duas comunidades; de uma visita guiada por lideranças locais; e de cinco entrevistas individuais, com quatro moradores do Jardim Cristal e uma moradora do Morrão. As entrevistas foram gravadas em vídeo, mediante autorização verbal, mas optou-se por manter o anonimato dos entrevistados. Estas atividades de campo foram realizadas em equipe, no âmbito de um trabalho acadêmico.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, é apresentada breve discussão conceitual sobre a investigação de arranjos institucionais e instrumentos de política pública para estudos de governança. Na segunda, são apresentadas características gerais do PIU e das comunidades Jardim Cristal e Morrão. Na terceira, detalha-se o processo de discussão pública do PIU e o manejo da (in)visibilidade das comunidades no projeto. Na quarta seção, evidencia-se como foi construída uma verdadeira “*matrioska*” de instrumentos sobre os territórios populares,

dificultando a participação e adiando definições, o que amplia a vulnerabilidade das comunidades afetadas.

1. GOVERNANÇA URBANA, ARRANJOS INSTITUCIONAIS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

O conceito de governança tem sido utilizado em contextos que envolvem a interação entre múltiplos atores, retratando, em relação à ação pública, uma mudança das abordagens centradas na autoridade do Estado em direção à coordenação de agentes estatais e não estatais. Vários autores relacionam a emergência dos estudos sobre governança (1980-90) a mudanças na atuação do Estado (retração e transferência de funções executoras; ampliação de função regulatória; ampliação da participação da sociedade civil); ao aumento da complexidade dos problemas de políticas e das políticas públicas em si; e à multiplicação de níveis e escalas espaciais envolvidas em funções de responsabilidade de governos (BEVIR, 2011; RHODES, 2012; CAVALCANTE e PIRES, 2018).

A ideia de governança aparece na literatura com diferentes abordagens, referindo-se tanto a estruturas (regras, instituições, organizações) quanto a processos (formas de produzir políticas públicas, mecanismos para superar contradições). Essas abordagens utilizam o termo governança sob duas perspectivas. De um lado, a governança é associada a modelos prescritivos e à presença de pré-requisitos, considerados positivos (“boa governança”). Sob a segunda perspectiva, a governança é utilizada como estratégia analítica da relação entre agentes estatais e não estatais na realização de políticas públicas (LEVI-FAUR, 2012; MARQUES, 2013; MCCANN, 2017; CAVALCANTE e PIRES, 2018).

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), a governança é um processo, no qual os modos (ou arranjos) de governança são equilíbrios momentâneos que evidenciam princípios de coordenação entre atores, materializados em um conjunto de instrumentos. Esse processo é dinâmico, pois arranjos e instrumentos podem mudar ao longo do tempo, alterando sentidos e distribuição de poder. Atores, ao tempo em que buscam que seus objetivos e interesses prevaleçam, buscam também obter a melhor posição no arranjo de governança, de forma que as regras e os instrumentos selecionados estão no centro das disputas políticas.

Em consonância, Marques (2013) conceitua governança como o “conjunto de atores estatais e não estatais, interconectados por laços formais e informais, operando no processo de fazer políticas públicas e inseridos em contextos institucionais específicos” (p. 16-17, tradução livre).

Neste trabalho, adota-se essa abordagem de governança como processo e não como modelo, buscando captar o que a governança é, e não o que deveria ser (BROWNILL e CARPENTER, 2009); permitindo que se revele o que não aconteceu e o que não deu certo (MARQUES, 2013); e jogando luz sobre disputas em torno de arranjos e instrumentos (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

No campo dos estudos urbanos, discussões em torno da governança aparecem em vários trabalhos sobre intervenções para transformação de territórios delimitados, porque essas experiências evidenciam o surgimento de novos atores, arranjos institucionais e ferramentas de políticas. Estruturas governamentais tradicionais dão lugar ou passam a conviver com configurações mais difusas e flexíveis, que têm como aspectos marcantes: a combinação de diferentes escalas espaciais e administrativas; a multiplicidade de agentes; e uma crescente fragmentação de competências e responsabilidades (SWYNGEDOUW, MOULAERT e RODRIGUEZ, 2002).

Como processo dinâmico, não se trata da substituição de um modelo de governança por outro, mas de combinações e hibridismos, mais ou menos graduais, que mudam com o tempo. Agendas aparentemente contraditórias estão presentes no marco regulatório da política urbana brasileira, desde o Estatuto da Cidade até os planos diretores municipais, que contemplam urbanismo de exceção e princípios da reforma urbana, de forma que importa analisar instrumentos e procedimentos escolhidos na prática, assim como a configuração resultante.

A tendência de mudança de estruturas e relações tradicionais hierárquicas em direção a um esquema mais colaborativo e negociado pode resultar em parcerias restritas, com alguns poucos agentes e, ao mesmo tempo, excluir outros grupos e coletivos do processo de tomada de decisão, o que Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002) denominam déficit democrático, em um processo de "privatização da governança urbana".

Políticas públicas que oficialmente tenham participação social podem ter um desenho que relegue essa participação a um papel secundário, de forma que determinados atores estatais ou privados continuem a tomar as decisões mais importantes. Critérios apresentados como técnicos podem não contemplar desejos e demandas de comunidades vulneráveis e outros grupos envolvidos (FONSECA e AVELINO, 2018).

Estudos empíricos têm mostrado que aspectos relacionados ao desenho institucional (arranjos e instrumentos) das políticas públicas podem levar à (re)produção de desigualdades, por meio de mecanismos como desequilíbrios de poder e de representação; instrumentação seletiva e fixação de sentidos (PIRES, 2019). Gomide e Pereira (2018) demonstraram, ao analisar grandes projetos de infraestrutura, como a temporalidade e a forma de inclusão e representação de comunidades afetadas negativamente, em conselhos, comitês e audiências, influenciam o escopo e a capacidade de influência desses grupos sociais, reforçando sua vulnerabilidade.

Assim, a análise de arranjos e instrumentos é uma forma de operacionalizar os estudos de governança. Arranjo institucional é definido como o conjunto de regras e processos, formais e informais, que definem como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (GOMIDE e PIRES, 2014). A definição é parecida com a de governança, pois, como já abordado, o arranjo define atores, papéis e forma de interação entre eles, em um momento específico. Pode-se considerar que o arranjo é o retrato do equilíbrio momentâneo no processo de governança (CAPANO, HOWLETT e RAMESH, 2015).

Pires e Gomide (2018) esclarecem que os arranjos se completam e são preenchidos por instrumentos que rotinizam, organizam e estabilizam os arranjos, ao fazerem a mediação da interação entre os atores e a mobilização de recursos, por exemplo.

Finalmente, cabe destacar que os instrumentos não são meras ferramentas operacionais, mas são dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, que organizam as relações entre governo e governados. São, portanto, carregados de relações políticas, justamente por terem efeitos materiais na implementação de políticas públicas (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007). O manejo desses instrumentos e ferramentas, frequentemente apresentados como neutros, que estariam à disposição para serem escolhidos tecnicamente, é um processo também político.

2. JARDIM CRISTAL, MORRÃO E PIU-ACJ

Jardim Cristal e Morrão (também conhecido como Morro) estão localizados na região sul do município de São Paulo, subprefeitura de Capela do Socorro, no limite entre os distritos Socorro e Cidade Dutra. São vizinhos do Autódromo de Interlagos, fundado em 1940, do qual se separam apenas pela Rua Adib Casseb, no caso do Jardim Cristal, e pela Avenida da Estação, no caso do Morrão (Figura 1).

O Jardim Cristal e o Morrão são Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estão no perímetro do PIU-ACJ, encaminhado legislativo municipal como Projeto de Lei nº 204/2018. O PDE 2014 estabeleceu que a proposta para o chamado Arco do Jurubatuba, um dos setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), deveria ser encaminhada até 2017. Entre os objetivos traçados pelo PDE para a MEM estão ampliar a densidade construtiva e demográfica; implantar novas atividades econômicas de abrangência metropolitana; recuperar os sistemas ambientais; além de:

manutenção da população moradora, inclusive através da promoção da urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares ocupados pela população de baixa renda com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas (SÃO PAULO, Cidade, 2014).

A ocupação do Jardim Cristal começou nos anos 1960 e a do Morrão uma década depois. Segundo moradores, as primeiras ameaças de remoção aconteceram no mandato do prefeito Jânio Quadros (1986-1988), com um projeto de ligação viária que passaria onde estavam as casas, junto ao muro do autódromo. No governo de Luíza Erundina (1989-1992), uma parte foi beneficiada por obras de urbanização e pela política habitacional dos mutirões de autogestão. No governo de Paulo Maluf (1993-1996) e de Celso Pitta (1997-2000), o foco passou à construção de conjuntos habitacionais verticais, conhecidos como Cingapura. Mais recentemente, na gestão de Fernando Haddad (2013-2016), terrenos públicos teriam sido doados para construção de moradias e a regularização fundiária da ocupação estaria garantida. A cada governo

municipal muda o (não) reconhecimento dessas comunidades, assim como as soluções (não) oferecidas para atender suas necessidades habitacionais¹.

Figura 1 – Comunidades Jardim Cristal e Morrão



FONTE: Elaboração própria, sobre foto de satélite (Google Maps, 2019). Fotos dos detalhes: Marília Muller Silva, 2019.

Essa trajetória explicita que a irregularidade urbanística tem definições variáveis e limites difusos, que podem ser manejados política, econômica, administrativa e tecnicamente para estabelecer os lugares da cidade que são passíveis de intervenção. Legal e ilegal, formal e informal, planejado e não planejado não são classificações estanques. Não é apenas a condição objetiva de uma família ou de um assentamento que determina se, como e quando o direito à moradia será garantido. Há espaço para decisão sobre quem é e quem não é portador do direito, por meio de critérios como corte temporal, condições ambientais, demanda por infraestrutura, entre outros (TELLES, 2010; ROLNIK, 2015).

Alguns moradores do Jardim Cristal e do Morrão não acreditavam, em 2019, que o PIU-ACJ aconteceria. O histórico de lutas e conquistas, assim como a trajetória das políticas públicas de atendimento habitacional que se alternaram ao longo dos anos, são justificativas para o ceticismo: houve outros projetos que propuseram a remoção, mas não se efetivaram; também houve políticas habitacionais que ajudaram a consolidar a ocupação. Após 50 anos, é difícil identificar o que muda neste novo projeto. Além disso, alguns moradores relataram promessas e garantias de atores políticos: “*vereadores da região, dois*

¹ Com base no relato de moradores, em oficina realizada no dia 05/05/2019, e em entrevistas individuais realizadas no dia 09/06/2019. Foram também prefeitos Marta Suplicy (2001-2004), José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012), cujos mandatos não foram referidos.

deles, já soltaram documentos, inclusive, nas comunidades, [dizendo] que não vai acontecer esta intervenção” (informação verbal)².

Sucessivos planos e projetos — e o fato de serem ou não realizados — cumprem um papel na permanente transitoriedade dessas comunidades. Se há plano, é porque o território não é planejado como deveria ser (mas pode vir a ser); se uma parte do território não aparece no mapa, é porque não deveria estar ali (mas pode vir a ser urbanizada); se há promessa de regularização, é irregular (mas pode deixar de ser).

Ressalte-se, finalmente, que esse processo vai além do manejo da irregularidade normativa, pois existem irregularidades produzidas por populações de alta renda que não são ameaçadas, assim como nem sempre os territórios populares ameaçados têm origem ilegal. No Jardim Cristal, por exemplo, a maior parte das famílias foram, em algum momento, objeto de políticas habitacionais. A irregularidade normativa se alia a questões raciais, de renda, de *status*, de etnia e de nacionalidade, entre outras. O estigma territorial é essencial para os processos de despossessão de territórios populares, aprofundando a vulnerabilidade da população envolvida (ROLNIK, 2015), como explicitam alguns depoimentos de moradores:

“Se o projeto acontecer, acho que vai ter apartamento, que é melhor que barraco, porque vai ser meu” (informação verbal)³.

“Eu já estou acostumada aqui, porque são mais de 40 anos, mas se disserem que tem que sair, eu tenho que sair, porque aqui não é meu” (informação verbal)⁴.

A trajetória das políticas públicas ao longo do tempo; o manejo e a seleção de instrumentos financeiros, administrativos e legais; ações e omissões têm papel fundamental na construção desses territórios populares, na manutenção da condição de transitoriedade permanente, influenciando e sendo influenciada pelo estigma territorial de ser “irregular”, “favelado”, “não-proprietário”, o que tem impacto sobre a capacidade de contestação e mobilização das famílias a cada novo projeto.

3. COMO E QUANDO OS TERRITÓRIOS POPULARES FORAM INSERIDOS NO PIU

O desenho institucional dos canais e procedimentos participativos é fundamental para a compreensão do tipo de participação, mas, especialmente, para evidenciar os limites dessa participação. Esse desenho, ainda que indiretamente, seleciona atores que participarão e o conteúdo que será discutido ou acessado (BORBA, 2011).

Gomide, Machado e Pereira (2019) apontaram como arranjos institucionais com baixa capacidade de inclusão e representação dos interesses de atores marginalizados têm como efeito desconsiderar a situação e os direitos

² Jardim Cristal, Moradora 1. Entrevista 09/06/2019.

³ Morrão, Morador 1. Oficina 05/05/2019.

⁴ Morrão, Moradora 2. Entrevista 09/06/2019.

de populações afetadas, contribuindo para aumentar sua vulnerabilidade. Mesmo que essas falhas de representatividade e participação venham a ser corrigidas, os efeitos são limitados, porque ocorrem após etapas terem sido cumpridas e ações já realizadas não poderem ser revertidas.

Lotta e Favaretto (2016) denominam projetos territorialmente cegos aqueles que consideram os territórios como repositórios de investimentos e as características locais como riscos à realização do projeto, de forma que devem ser objeto de ações compensatórias ou mitigadoras. Essa cegueira territorial, além de potencializar o prejuízo a populações vulneráveis, aumenta as possibilidades de contestação ao projeto.

Santoro, Lima e Mendonça (2018) mostraram que diagnósticos que tornam invisíveis necessidades habitacionais existentes em áreas objeto de intervenção levam ao subdimensionamento de compromissos, a propostas de solução única e ao agravamento dessas necessidades.

3.1. Processo de participação no PIU

A regulamentação do processo de elaboração dos PIUs foi feita por meio de um decreto municipal que estabelece, em linhas gerais, quais serão as etapas, os procedimentos e os conteúdos mínimos a serem produzidos e disponibilizados. No que se refere à participação, são previstas duas consultas públicas (virtuais), antes e depois da elaboração do projeto propriamente dito (Figura 2).

Figura 2 – Processo de elaboração dos Projetos de Intervenção Urbana

<p>1. DIAGNÓSTICO E INTERESSE PÚBLICO</p>	<p>O PIU será precedido por uma etapa de estudos para diagnóstico da área de intervenção e identificação do “programa de interesse público”. Este deve contemplar: diretrizes urbanísticas e viabilidade da transformação da área; impactos ambientais ou de vizinhança; possibilidade de adensamento construtivo e populacional; modo de gestão democrática da intervenção.</p>
<p>2. CONSULTA PÚBLICA</p>	<p>O material resultante da etapa de estudos deve ser aberto a consulta pública, por no mínimo 20 dias. Esta é a primeira etapa de participação social.</p>
<p>3. ELABORAÇÃO DO PIU</p>	<p>As sugestões recebidas na consulta devem ser analisadas e, atestado o alinhamento à política de desenvolvimento urbano pela secretaria responsável, será autorizada a elaboração do PIU.</p> <hr/> <p>Deverão ser tornados públicos o perímetro da intervenção, as características básicas da proposta e as fases de elaboração do projeto, obrigatoriamente prevendo mecanismos de participação.</p> <hr/> <p>O PIU deve contemplar: proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística, modelagem econômico-financeira e gestão democrática de sua implementação. (CONTINUA)</p>

4. CONSULTA PÚBLICA	O projeto elaborado deve ser submetido a consulta pública, nos mesmos moldes da etapa 2. Ao fim desta segunda consulta pública, deve ser elaborado um relatório das contribuições recebidas e as razões para sua incorporação ou não.
5. CRIAÇÃO DO PIU	O PIU poderá ser criado por decreto ou projeto de lei, a depender do(s) instrumento(s) urbanístico(s) escolhido(s) para sua implantação.

FONTE: Elaboração própria, com base no Decreto municipal nº 56.901, de 29 de março de 2016.

No sistema de monitoramento da prefeitura, a elaboração do PIU-ACJ foi, oficialmente, iniciada em fevereiro de 2017, na gestão de João Dória (2017-2018). Porém, no mesmo sistema, uma nota técnica faz referência a uma oficina de trabalho com técnicos da empresa pública São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo) e da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), realizada em outubro de 2014 (SÃO PAULO, Cidade, 2016b). A oficina e a elaboração da nota técnica, ocorreu na gestão de Fernando Haddad (2013-2016). Assim, incluiu-se, na linha do tempo (Figura 3), uma etapa de “estudos preliminares”, de outubro de 2014 a dezembro de 2016; e outra, denominada “elaboração de elementos prévios”, com as datas disponíveis no sistema. Não há referência, nos documentos analisados, a contato com atores externos à prefeitura nesses períodos.

A primeira consulta pública foi iniciada em junho de 2017, com um texto de abertura, um documento de diagnóstico e 18 mapas temáticos. Essa consulta pública ficou aberta para contribuições por 20 dias. Foram registrados 32 comentários, feitos por dez autores.

A segunda consulta pública foi iniciada na quinta-feira que antecedeu o feriado de Carnaval, em fevereiro de 2018, sete meses depois da primeira. O material disponibilizado apresentava o projeto de intervenção urbana por meio de duas notas técnicas, sete quadros de parâmetros urbanísticos e nove mapas. Permaneceu aberta por 32 dias e contou com 52 contribuições, 22 delas recepcionadas no projeto de lei elaborado posteriormente, conforme relatório disponibilizado pela Prefeitura (SÃO PAULO, Cidade, 2018d).

Além do processo de consulta virtual obrigatório, foi realizada uma reunião com cinco representantes dos conselhos participativos das quatro subprefeituras envolvidas - Campo Limpo, M'Boi Mirim, Santo Amaro e Capela do Socorro, também em fevereiro de 2018 (SÃO PAULO, Cidade, 2018b). Ocorreram, ainda, três audiências públicas (uma em fevereiro e duas em março de 2018), que contaram com 644 participantes e registraram 71 contribuições, das quais 49 teriam sido contempladas no projeto de lei do PIU.

Almeida (2020), em estudo sobre o PIU Villa Lobos–Vila Leopoldina, concluiu que a realização de eventos e processos participativos, ampliando o mínimo exigido no decreto, decorre de pressões e demandas de atores estatais e não-estatais, e serve para ampliar a legitimidade da proposta de intervenção.

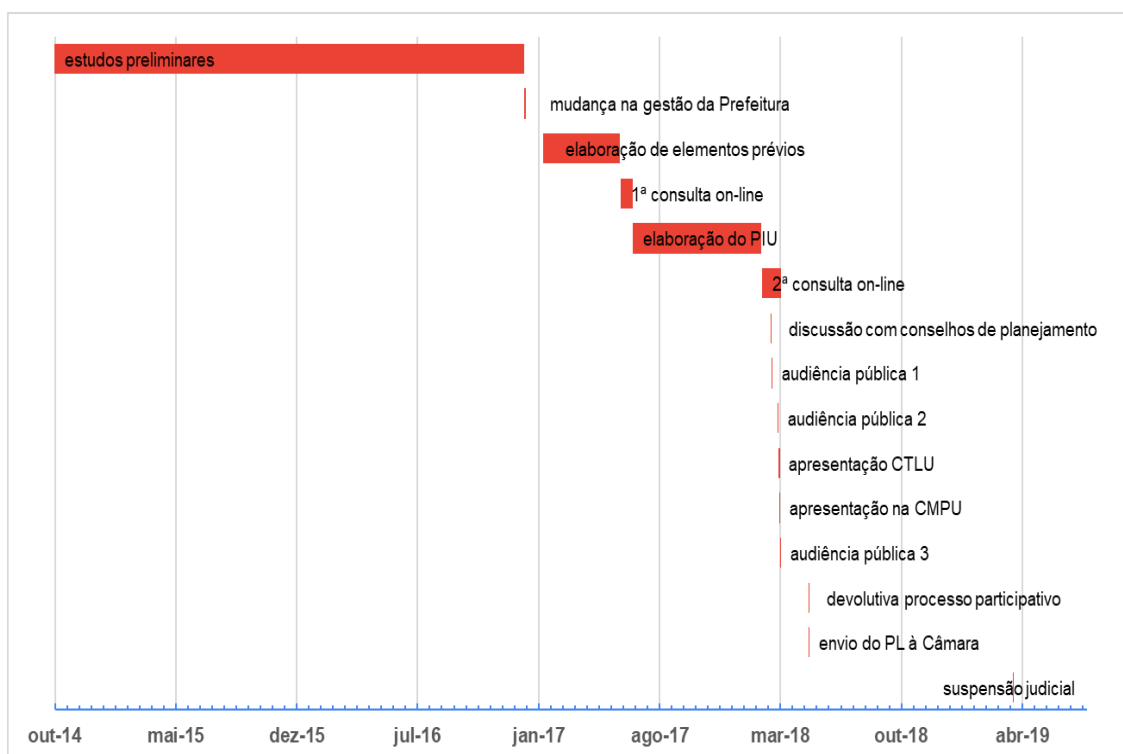
Mendes (2019) afirma que nenhuma das contribuições registradas nas consultas públicas virtuais do PIU-ACJ pode ser atribuída a moradores de

comunidades afetadas. Já nas audiências públicas, a maioria teria se identificado como tal. A autora, que acompanhou presencialmente duas das três audiências, registrou as principais preocupações manifestas pelos participantes que fizeram uso da palavra: quais comunidades seriam removidas em função das obras do PIU; a garantia de que pessoas removidas de suas casas continuassem a morar no bairro; necessidade de adequações no projeto para contemplar moradias sociais; e solicitação de linguagem mais acessível nas explanações do projeto.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo teve papel fundamental na mobilização das comunidades para as audiências, enquanto a prefeitura teria falhado na divulgação (BARBOSA, UNGARETTI e MAGAMI, 2018; MAGAMI e FERREIRA, 2019).

A prefeitura realizou uma reunião devolutiva sobre o processo participativo com a Defensoria Pública e algumas comunidades atingidas, no dia 27 de abril de 2018. A lista de presença registra seis participantes além da representante da SP Urbanismo (SÃO PAULO, Cidade, 2018c). Naquele mesmo dia 27, o projeto de lei do PIU foi encaminhado à Câmara Municipal.

Figura 3 – Linha do tempo elaboração do PIU-ACJ



FONTE: Elaboração própria

Se, à primeira vista, o processo descrito no decreto regulamentador dos PIUs parece contemplar etapas sucessivas e graduais de discussão, entremeadas por validação pública, a linha do tempo da elaboração do PIU-ACJ evidencia que a realidade é bem diferente, em razão do que está e do que não está definido no decreto.

O decreto estabelece elementos mínimos para qualquer projeto, indistintamente, mas atores envolvidos, conflitos, demandas e número de pessoas atingidas podem ser consideravelmente distintos, a depender do instrumento a ser utilizado, do tamanho e da localização da área objeto de intervenção. Os PIUs já propostos tem áreas de intervenção que variam de menos de 10 a mais de cinco mil hectares. E por definição do PDE, diferentes instrumentos poderão ser utilizados para implementar os PIUs: operações urbanas consorciadas; concessão urbanística; áreas de intervenção urbana; áreas de estruturação local (SÃO PAULO, Cidade, 2014).

Em relação ao mínimo de duas consultas públicas como participação, deve-se considerar que este é um tipo de participação individual, que permite, em tese, que qualquer pessoa participe, em geral por iniciativa própria. São usuais para coleta de percepções sobre serviços ou para reclamações. A discussão (e deliberação) sobre alternativas de políticas, como é o caso dos PIUs, é mais afeita a instituições participativas do tipo conferenciais ou fóruns coletivos, direcionados à participação de atores ou grupos interessados (CORTES, 2011).

Nas consultas promovidas pela prefeitura, cada comentário postado é computado como “contribuição”, independente da relação com o conteúdo ou com o território de intervenção. Não se diferenciam grupos diretamente interessados nos parâmetros urbanísticos ou comunidades que podem ser afetadas negativamente pelo projeto.

O diagnóstico disponibilizado na 1ª consulta pública do PIU-ACJ (SÃO PAULO, Cidade, 2017a) indicava a existência de 40 favelas no perímetro de intervenção, contendo 9.751 domicílios, em área de cerca de 470 mil m² (2% das áreas ocupadas por favelas em todo o município, segundo o documento). Registrava, ainda, 15 núcleos⁵, com 649 domicílios, em 114 mil m²; e 60 ZEIS demarcadas. Esses números contrastam com o número de contribuições das consultas virtuais. Ainda assim, não se tem registro de ação de contato ou mobilização específica, por parte da prefeitura, junto a essas comunidades, que deveriam participar desde a etapa de diagnóstico e prospecção de possíveis ações.

No caso do Jardim Cristal e do Morrão, a mobilização foi iniciada após o contato entre um morador e representantes da Defensoria Pública, ocorrido em um seminário acadêmico sobre conflitos urbanos, em março de 2018. As duas consultas virtuais e as audiências públicas já haviam sido realizadas.⁶ A partir desse contato, fora da institucionalidade de discussão pública, foi constituída uma comissão de moradores, em abril de 2018; realizadas várias reuniões comunitárias; e um abaixo-assinado contra o PIU-ACJ, em junho do mesmo ano.

Salta aos olhos a desproporção entre o tempo para trabalho interno da prefeitura (estudos prévios e elaboração do projeto), sem qualquer participação das comunidades envolvidas, e o tempo em que as consultas públicas ficam abertas. Quase dois anos se passaram entre a oficina interna de 2014 e a

⁵ “Núcleos” são favelas que já possuem infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo.

⁶ Mendes (2019) identificou a mesma falha de divulgação e mobilização em pesquisa de campo na Vila Andrade, junto a outras comunidades integrantes do PIU-ACJ.

segunda consulta pública, quando o projeto de intervenção propriamente dito foi divulgado ao público. E pouco mais de um mês separa essa consulta do encaminhamento do projeto de lei à Câmara Municipal. Pouco mais de um mês em que se realizaram todas as audiências públicas e reuniões com conselhos.

Interessante observar como se materializam os elementos mínimos de conteúdo para consulta pública, enunciados no decreto. Na primeira consulta pública, pouco ou nada se consegue saber além de que a área em discussão será objeto de (alguma) intervenção, dado o nível de generalidade do material. O texto que define o “programa de interesse público” no decreto regulamentador⁷ sugere que contemplaria justificativas para a futura intervenção. Porém, no texto de abertura da 1ª consulta do PIU-ACJ, “Programa de Interesse Público” é um apanhado de extratos do PDE e do decreto regulamentador, transcrições textuais do que estabelecem sobre o que é PIU (em geral) e como deve ser elaborado (SÃO PAULO, Cidade, 2017b).

Entre os objetivos do PIU-ACJ: “Promover modelos de gestão que atendam às diretrizes do Princípio da Gestão Democrática, garantindo o direito da participação popular”. Uma formulação genérica, que não avança uma vírgula em relação às exigências legais de gestão democrática na política urbana.

Apesar de pouco se revelar no material da 1ª consulta, ela valida essa etapa de participação no processo de elaboração do PIU. Na segunda consulta, documentos mais detalhados são disponibilizados. Porém, a linguagem essencialmente técnica, o número de mapas e quadros, somados ao pouco tempo para apreensão, análise e discussão, caracterizam o processo, quando muito, como informativo.

3.2. O projeto de intervenção

O PIU-ACJ tem área total de 2.192 hectares, dividida em três áreas de intervenção urbana (AIUs) no projeto de lei. As comunidades Jardim Cristal e Morrão ocupam aproximadamente 3,6 hectares (0,16% da área do PIU) e estão localizadas na AIU Interlagos, que teria 395 hectares (18% do total). Discutir a intervenção sobre uma área dessa dimensão, com mais de 50 comunidades identificadas, dificilmente permitirá que demandas e situações específicas sejam consideradas, a menos que o processo participativo fosse desenhado nesse sentido, o que não foi, como visto na seção anterior.

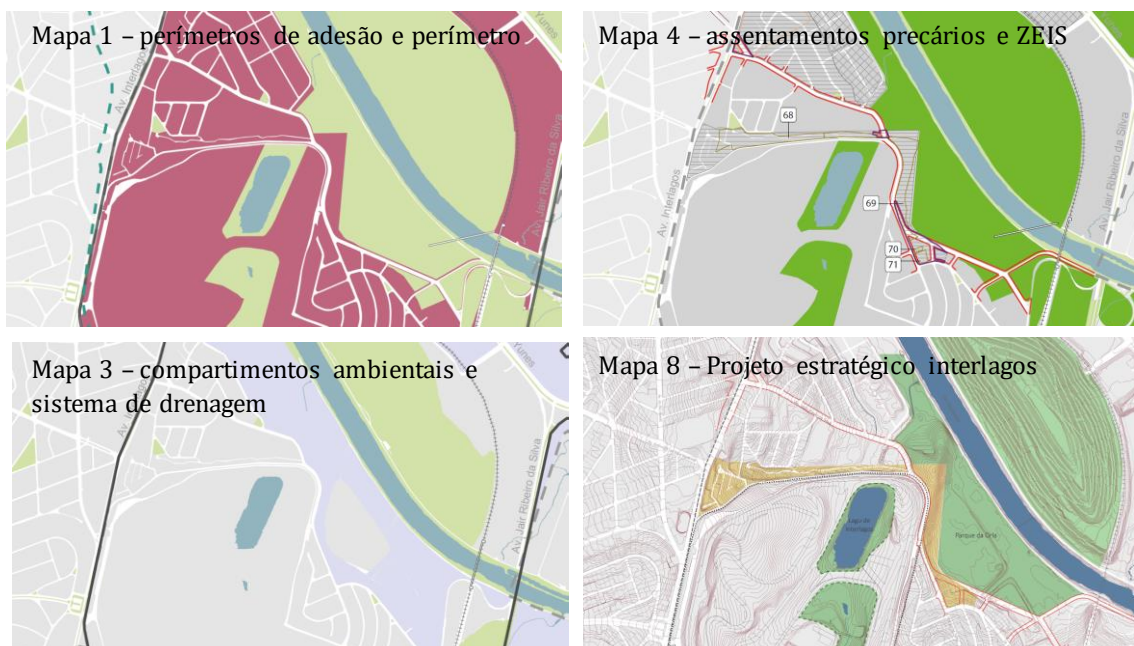
A opção por essa configuração torna quase “natural” que parcelas que representam menos de 1% do todo não sejam vistas em detalhes na discussão. Condiciona-se uma escala espacial e de planejamento que limita desde o processo de mobilização até a representação cartográfica do projeto. Dos oito mapas anexos ao PL 204/2018, o Jardim Cristal e o Morrão aparecem em apenas dois: o de assentamentos precários e ZEIS (Mapa 4 do PL) e o do projeto estratégico Interlagos (Mapa 8 do PL). Em todos os demais, sequer o perímetro ocupado aparece, substituído por manchas que representam outras classificações (Figura 4). Quando nominadas, são identificadas quatro favelas,

⁷ Decreto 56.901/2016, art. 2º, 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.”

em vez de duas: Autódromo II (correspondente ao Jardim Cristal), Manuel de Teffé, Mato Verde I e Mato Verde II (correspondentes ao Morrão). Essas são as denominações que constam no sistema da Secretaria Municipal de Habitação, o habitaSAMPA, mas não são reconhecidos pelos moradores e lideranças.

Essa forma de representação e de projeto dificulta que os habitantes se identifiquem como atendidos ou atingidos pelo projeto, desincentivando e adiando sua mobilização. É a forma de ler e de pensar a cidade, segundo a qual nem tudo o que existe é enxergado, se traduzindo em “zonas cinza” (YIFTACHEL, 2009). Essas áreas, quando comparadas a um modelo de cidade que não se identifica com o que lá está, transformam-se em manchas, que tornam invisível o que existe e indicam que há problemas que precisam ser solucionados. O que é “favela” e “ZEIS 1”, também é mancha azul chamada “compartimento ambiental de várzea” ou atravessada por linhas vermelhas no mapa de “melhoramentos viários”. Essa representação nos mapas oficiais tem como causa e consequência o posicionamento dessas populações entre a "leveza" da legalidade, da segurança e da adequação e a "escuridão" do despejo, da destruição e da morte (YIFTACHEL, 2009).

Figura 3 – Representação das comunidades Jardim Cristal e Morrão em mapas do PL nº 01-00204/2018 (Sem escala)



FONTE: Elaboração própria, a partir de imagens dos mapas oficiais.

Ao mesmo tempo em que mapas tornam invisíveis essas formas de apropriação do território, o texto do projeto de lei anuncia compromissos genéricos com o atendimento habitacional. A agenda habitacional tem assumido centralidade discursiva em propostas de transformação urbana, com vistas a legitimar a utilização de instrumentos e arranjos de intervenção urbana de interesse do mercado e que acabam por promover, na prática, um agravamento das necessidades habitacionais (SANTORO, LIMA e MENDONÇA, 2018).

O atendimento habitacional, especialmente provisão de habitações de interesse social, aparece com destaque no projeto de lei, nos primeiros incisos de objetivos gerais, diretrizes específicas e programa de intervenções. Porém, no mapa 7, que localiza as ações do programa de intervenções, não há habitações. A generalidade do texto legal - em que “atendimento habitacional”, “moradores do perímetro” ou “população residente” não têm endereço, nem correspondência nos mapas - abre igualmente as possibilidades de atendimento ou não.

Assim, a população de baixa renda residente na área, que tem diferentes necessidades habitacionais, justifica e legitima o projeto de renovação urbana, que não lhes dá garantias. Essa soma de incerteza com possibilidade de atendimento é outra forma de adiar conflitos e contestações.

Em contraposição às formulações genéricas dos dispositivos iniciais do projeto de lei (que sinalizam sem garantir), a menção explícita às comunidades do entorno do autódromo nos materiais disponibilizados durante as consultas públicas e a solução dada no projeto de lei indicam que a ocupação do território que existe há aproximadamente 50 anos está em disputa.

Na segunda consulta pública, Jardim Cristal e Morrão integravam o perímetro do projeto estratégico de Interlagos, dentro da AIU Interlagos. Em nota técnica datada de fevereiro de 2018, a imagem de um estudo de referência para o projeto estratégico do autódromo (Figura 5), mostra claramente a substituição das duas favelas por outras tipologias morfológicas. No Morrão, indicava-se a implantação de um parque, conjuntos verticalizados de habitação de interesse social e torres comerciais em frente ao autódromo. No Jardim Cristal, edifícios-lâmina. Essa imagem causou impacto nas reuniões de mobilização da comunidade e, ao (não) se verem no projeto, os moradores ampliaram sua compreensão sobre a intervenção proposta.

Figura 5 – Estudo de Referência do projeto estratégico Interlagos



FONTE: extraído de SÃO PAULO, Cidade, 2018a

No projeto de lei encaminhado ao legislativo, o perímetro do projeto estratégico de Interlagos foi modificado, de forma a excluir as comunidades do Jardim Cristal e Morrão, que passaram a ser identificadas como “ZEIS 1 do entorno imediato”. Conforme o texto do PL, o projeto estratégico tem por objetivos

promover a manutenção do Autódromo de Interlagos como equipamento capaz de receber eventos de esporte a motor, associada à implantação de parque público e **à promoção da urbanização e regularização das áreas demarcadas como ZEIS-1 em seu entorno**, mediante a observância das seguintes diretrizes gerais:

I - urbanização das ZEIS-1 do entorno, apontadas no Mapa VIII desta Lei, promovendo-se o atendimento da população residente. (SÃO PAULO, Cidade, 2018e, art. 32. Grifo nosso)

Não é possível afirmar que a exclusão do perímetro oficial do projeto estratégico tenha afastado as ideias expressas no estudo de referência apresentado na nota técnica da 2ª consulta pública. Embora a urbanização de favelas, indicada no objetivo do Projeto Estratégico Interlagos, seja tradicionalmente voltada a assentamentos precários que serão consolidados, mediante algumas intervenções urbanísticas, o reassentamento é previsto em caso de deslocamento motivado por “frente de obra, risco de inundação ou risco geotécnico não solucionável, estar em áreas de preservação permanente ou impossibilidade de coleta de esgoto” (SÃO PAULO, Cidade, 2021b).

Contribui para a preocupação sobre o que acontecerá um dispositivo previsto no PIU-ACJ, que Barbosa, Ungaretti e Magami (2018) denominaram “verdadeiras ZEIS móveis”: o perímetro de ZEIS delimitadas no Plano Diretor Estratégico que fossem atingidas por melhoramentos públicos previstos no PIU poderiam ser “transferidas” para terrenos não demarcados originalmente como ZEIS e nos quais seriam mantidos os parâmetros previstos para as ZEIS de origem. Nessas novas áreas, as famílias atingidas pelos melhoramentos que extinguiriam a ZEIS original seriam atendidas **preferencialmente** de forma definitiva.

A imprecisão sobre o que se pretende ou sobre o que será efetivamente realizado no projeto de intervenção urbana mantém restrito o poder de decisão; abre espaço para mediadores e negociadores de interesses, conflitos e investimentos; e adia contestações, o que pode inviabilizá-las. “A gente não sabe como e nem quando, porque pode ser rápido e pode ser que demore. E a gente precisa se fortalecer, para garantir, minimamente, que a gente saiba o que vai acontecer com a gente” (informação verbal).⁸

⁸ Jardim Cristal, Moradora 1. Entrevista 09/06/2019.

4. SOBREPOSIÇÃO DE INSTRUMENTOS: ENTRE ZEIS, PIU, AIU E PROJETO ESTRATÉGICO

Jardim Cristal e Morrão, dentro do perímetro de intervenção do PIU, integrariam a AIU Interlagos. Dentro desta última, comporiam o entorno imediato do Projeto Estratégico de Interlagos. O projeto de lei do PIU prevê, ainda, a possibilidade de utilização de outros instrumentos de planejamento e instâncias de gestão e decisão. No PDE 2014 essas comunidades foram demarcadas como Zonas Especiais (ZEIS).

A primeira “camada”, anterior à proposta do PIU, é a de ZEIS-1, o que implica regras especiais para uso, ocupação e gestão: (i) interesse público na manutenção da ocupação existente; e (ii) exigência de constituição de conselho gestor próprio, composto por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, que deverá aprovar qualquer intervenção que se pretenda realizar na área. A instalação do conselho deve ser anterior à elaboração de um plano de urbanização da ZEIS.

Com a proposta do PIU-ACJ, outras camadas surgiram (Figura 6). De início, integrar o perímetro de um PIU significa ser parte de uma parcela da cidade considerada subutilizada e com potencial de transformação estrutural. Estar na área de intervenção indica que mudanças devem ocorrer, na própria comunidade (urbanização, remoção, construção de novas habitações etc.) e em seu entorno (mudança nos padrões de vizinhança, aumento do preço da terra etc.).

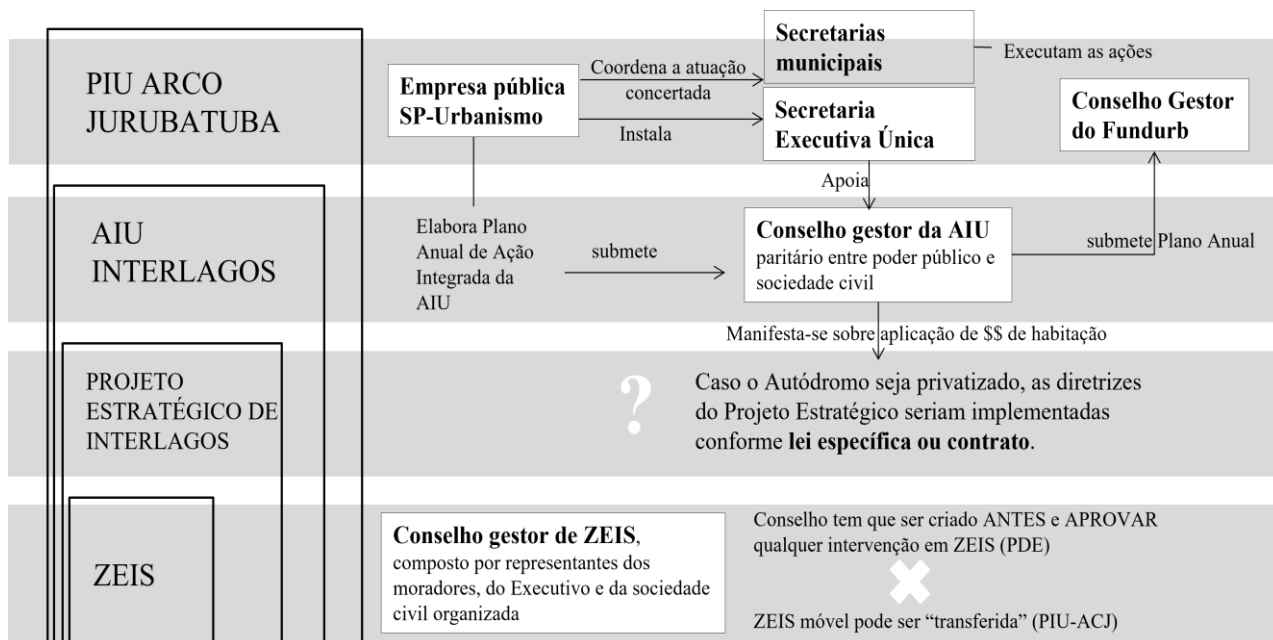
O PIU-ACJ não teria uma estrutura de governança que contemplasse o perímetro do PIU como um todo, mas o projeto de lei delinea um arranjo de coordenação e decisão relacionado a esse nível. Trata da atuação concertada entre órgãos municipais para a implantação do PIU e descreve atribuições para nove secretarias municipais, que atuariam sob a coordenação da SP Urbanismo. Esta empresa instituiria uma Secretaria Executiva Única comum aos conselhos gestores das três AIUs, “responsável pelos serviços administrativos e burocráticos atribuídos aos colegiados”⁹. Finalmente, caberia ao Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) apreciar, anualmente, planos de aplicação dos recursos das AIUs. Percebe-se que a SP Urbanismo seria a única organização com atribuições de coordenação do PIU como um todo, com foco na execução de ações previstas, que seriam negociadas, caso fossem, em instâncias setoriais ou relacionadas a partes do território do PIU.

Dentro do PIU-ACJ, Jardim Cristal e Morrão passariam a ser integrantes da AIU Interlagos. Cada uma das AIUs previstas deveriam ter um conselho gestor paritário entre Poder Público e sociedade civil, por determinação do PDE. Os conselhos gestores das AIUs no PIU-ACJ teriam 18 integrantes cada um, coordenados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e como atribuições acompanhar a implantação do programa de intervenções relativo ao perímetro da AIU. O projeto de lei propõe uma sistemática para operacionalizar a execução das intervenções previstas no PIU: os conselhos gestores aprovariam, anualmente, um Plano de Ação Integrada, elaborado pela

⁹ Art. 57, § 9º

SP Urbanismo para detalhar uso dos recursos, e este plano seria submetido ao Conselho Gestor do Fundurb.

Figura 6 – Diagrama de Governança do PIU-ACJ



FONTE: Elaboração própria.

Entre os nove representantes da sociedade civil em cada conselho, três seriam moradores ou trabalhadores da área do perímetro de adesão da AIU. Os demais seriam: um representante de entidades profissionais, um de entidades acadêmicas ou de pesquisa, um de entidades empresariais e um de organizações não governamentais, todos com atuação relevante na AIU. Somam-se um representante do Conselho Participativo Municipal do território de abrangência da AIU e um representante do Conselho Municipal de Habitação. Pode-se dizer que nesta camada poderá existir algum nível de influência de habitantes de comunidades afetadas negativamente pelas intervenções. Não há indicativo de que uma visão integrada do PIU seria privilegiada.

Dentro da AIU Interlagos, Jardim Cristal e Morrão fazem parte do "entorno do Projeto Estratégico Interlagos". Seria criado pela lei do PIU-ACJ e teria como objetivo associar a exploração do autódromo de Interlagos com a implantação de um parque público e a promoção da urbanização e regularização das áreas demarcadas como ZEIS-1 no entorno.

A concessão ou alienação do autódromo à iniciativa privada era um dos projetos prioritários no programa municipal de desestatização. O PL do PIU-ACJ previa que, caso o equipamento fosse privatizado, as diretrizes do Projeto Estratégico seriam implementadas conforme lei específica ou contrato. Os recursos arrecadados na privatização ficariam vinculados à realização do projeto, com 40%, no mínimo, destinados para urbanização e regularização das ZEIS-1 do entorno. A gestão desses recursos dependeria do instrumento de privatização escolhido. Aos conselhos gestores das AIUs caberia manifestação prévia sobre propostas de implantação e a aplicação dos recursos vinculados à

habitação de interesse social. Ou seja, o processo de privatização¹⁰ traria ainda mais elementos e atores ao processo.

O PIU-ACJ foi suspenso judicialmente, em abril de 2019, até que fossem constituídos os conselhos gestores das ZEIS atingidas pelo projeto, para discutir as obras previstas. A decisão esclarece que, embora não se confunda com o plano de urbanização de ZEIS, que legalmente deve ser posterior à criação dos conselhos, o PIU implicaria intervenção nas áreas de ZEIS. Sem a constituição dos respectivos conselhos gestores, as populações afetadas poderiam sofrer violação de seus direitos à moradia e à participação no processo decisório sobre intervenções urbanísticas na área em que habitam. O entendimento foi de que “as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba, para efeito de disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo” (SÃO PAULO, Estado, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A hipótese de que tanto os arranjos institucionais como os instrumentos escolhidos para o desenho do PIU-ACJ aumentam a complexidade do projeto, a fragmentação do processo e a superficialidade dos procedimentos de legitimação da intervenção parece ter encontrado elementos para sua corroboração.

Pela extensão do PIU-ACJ, é razoável supor que cada AIU nele contida poderia ter sido objeto de um PIU. Caso a AIU Interlagos fosse um PIU, ela teria sido submetida ao processo de elaboração regulamentado pelo Decreto 56.901/2016, o que indica que a escala do material disponibilizado nas consultas, os atores mobilizados e o teor das audiências públicas seriam diferentes. Da mesma forma, AIUs são arranjos semelhantes às operações urbanas consorciadas. Não foi objetivo deste trabalho analisar a fundo a escolha de cada um desses instrumentos, mas é evidente que essa escolha condiciona aspectos relacionados à gestão e à governança da intervenção.

No processo de elaboração do PIU-ACJ, a escolha de mecanismos e instrumentos que privilegiam a participação individual e difusa, sem mobilização específica das comunidades afetadas; o pouco tempo para apropriação e discussão dos materiais disponibilizados; bem como sua linguagem e formato, mostram que o processo chamado de “discussão pública”, em vez de ampliar participação social, formaliza etapas sucessivas de validação, ora imprecisas, ora em excessivo detalhamento técnico, compondo uma espécie de “cheque em branco” à intervenção. Essa construção de aparente consenso, em etapas prévias à efetiva percepção das consequências da intervenção sobre comunidades reais, adia e dificulta a possibilidade de efetiva contribuição / contestação por parte das comunidades.

Instrumentos e ferramentas foram manejados de forma a manter ambíguas as definições sobre o que pode ocorrer com as comunidades.

¹⁰ O edital de licitação para concessão do autódromo, publicado em novembro de 2019, foi suspenso por recomendação do Tribunal de Contas do Município, em abril de 2020.

Ausência e presença em mapas; abordagens genéricas sobre o atendimento habitacional associadas a possibilidade de transferência ou atingimento por obras viárias; abertura para futuros novos projetos e definições mantém a condição de transitoriedade e conseqüente disponibilidade dos territórios para intervenção.

As diferentes possibilidades indicam que há espaço para negociação e decisão, mas essas questões não são explícitas no PIU-ACJ e, portanto, não aparecem nos espaços institucionalizados de discussão pública. Se o Jardim Cristal e o Morrão permanecerem como estão, serão removidos completa ou parcialmente, que tipo de solução habitacional será oferecida aos moradores são decisões adiadas para a tramitação do projeto de lei no Legislativo, para o processo de concessão do autódromo ou depois. São decisões e espaços de negociação que somente se tornarão acessíveis aos moradores das comunidades afetadas por meio de mobilização e pressão.

Finalmente, as múltiplas camadas regulatórias, algumas delas incompatíveis entre si, acabam por fragmentar o processo, embaralhando as cartas sobre o projeto de intervenção e sobre o processo de decisão. Decisões serão tomadas em diferentes escalas e estruturas e a visão do todo dificilmente pode ser captada por todos os atores envolvidos. O PIU-ACJ, da forma como foi proposto, aumenta a complexidade e a dificuldade para entender o que está sendo discutido e o que vai de fato acontecer, adiando alguns detalhes e decisões, ao tempo em que aprofunda os detalhes em outros aspectos. Contradiz, assim, os argumentos de que o PIU amplia a transparência e a participação da sociedade nas decisões sobre os rumos dessa parcela da cidade.

São inúmeros os instrumentos previstos, havendo outros não tratados aqui. Observe-se, por exemplo, que outros projetos estratégicos poderiam ser criados, após a aprovação do PIU. Elaborados pela SP Urbanismo, estabeleceriam programas de interesse público e regras de parcelamento, uso e ocupação do solo em áreas consideradas suscetíveis a processos especiais de transformação e qualificação urbanística - o que coincide com a própria definição de PIU – e seriam implantados por meio de “PIUs específicos” que poderiam prever a utilização de qualquer dos instrumentos da política urbana. São PIUs dentro dos PIUs, que podem prever novos instrumentos. Uma verdadeira boneca “*matrioska*” cuja capacidade parece infinita, dificultando a identificação do momento e do *locus* de tomada de decisões cruciais sobre as intervenções urbanísticas que atingem territórios populares.

A complexidade de instrumentos (um PIU que contém AIUs, que contém projetos estratégicos, que contém ZEIS e zonas ambientais), assim, configura a invisibilidade seletiva da verdadeira intervenção pretendida e agrava a invisibilidade das comunidades que vivem lá há aproximadamente 50 anos, impedindo a expressão da visão delas próprias sobre a transformação que deve ocorrer.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. M. **Entre crenças e compromissos: projeto urbano de interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2020.
- APPARECIDO JR., José Antônio; FIASCHETTI, Bruno Braga. Projetos de intervenção urbana: a proposta de um método para a construção e aplicação do direito urbanístico. In: PAGANI, Elaine Adelina (coord.). **Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços, retrocessos e desafios**. Porto Alegre: OAB/RS, 2018. v.4, p. 341-362.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ, Vozes, 2000.
- BARBOSA, Benedito; UNGARETTI, Débora; MAGAMI, Douglas Tadashi. Jurubatuba: projeto para Zona Sul de São Paulo ameaça territórios populares. Publicado por LAB Cidade, 14 maio de 2018. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/jurubatuba-projeto-para-zona-sul-de-sao-paulo-ameaca-territorios-populares/>> Acesso em: 07/12/2021.
- BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. In: _____ (ed). **The Sage Handbook of Governance**, 2011. p. 1-16.
- BONDUK, Nabil. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: _____ (org). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo, Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 81-138.
- BONDUK, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1979. p. 117-154.
- BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento, v.7. Brasília, Ipea, 2011. p. 65-76.
- BROWNILL, Sue; CARPENTER, Juliet. Governance and 'integrated' Planning: The case of sustainable Communities in the Thames Gateway, England. **Urban Studies**, 46(2), p. 251-274, fev. 2009.
- CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M. Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities. In CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael; RAMESH, M (Eds.) **Varieties of Governance**. Palgrave Macmillan, 2015. p.3-16.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera. **Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.19, dez. 2018. p. 9-15.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento, v.7. Brasília, Ipea, 2011. p. 137-149.

FERREIRA, Paulo Emílio Buarque. **O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário**. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

FIX, Mariana. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, Maria Cristina; BENTAFFI, Dênio. **Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro** (Óculum – Edição Especial). Campinas/Rio de Janeiro: PUCCamp/PROURB, 2003.

FIX, Mariana. **Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada**. São Paulo, Boitempo, 2001.

FONSECA, Igor Ferraz da; AVELINO, Daniel Pitangueira de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.19, dezembro 2018. p. 43-48

FREITAS, Daniel M. Neoliberalização da política urbana nos Grandes Projetos Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Journal of Latin American Geography**. v. 17, n.1, abr. 2018. DOI: 10.1353/lag.2018.0004.

GOMIDE, Alexandre; MACHADO, Rafael Amorim; PEREIRA, Ana Karine. Implementação de projetos de infraestrutura e (re) produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: PIRES, Roberto (org). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2019. p. 179-200.

GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine. O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura. In: **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional** - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.19, dezembro 2018. p. 83-89.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GRAZIA, Grazia de. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, Revan/FASE, 2003. p. 53-70.

GUIRONNET, A.; HALBERT, L. **Urban Development Projects, financial markets, and investors: A Research Note**. Chairville, École des Ponts Paritech, 2015.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço e Debates**, ano XVI, n. 39, 1996. p. 48-64.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Introduction: the importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: _____ (Eds.). **Routledge Handbook of Policy Design**. Routledge, 2018. p. 3-19

KOVARIK, Lúcio. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LEVI-FAUR, David. From “big government” to “big governance”? In: _____ (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. **Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento**. Texto para discussão 2253. Brasília: Ipea, novembro 2016.

MAGAMI, Douglas Tadashi.; FERREIRA, Allan Ramalho. A intervenção urbana Arco Jurubatuba. Publicado por Justificando, 18 dezembro de 2019. Disponível em: <<https://www.justificando.com/2019/12/18/a-intervencao-urbana-arco-do-jurubatuba/>> Acesso em 10/12/2021.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana**. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: _____ (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade)**. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1979. p. 71-93.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo, Hucitec, 1996. Disponível em <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/11/metropole_periferia_capitalismo_completo.pdf>. Acesso em 20/06/2021.

MARQUES, Eduardo. Government, Political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo: concepts for a future research agenda. Bras. **Political Sci. Rev.**, 7(3):8-35, 2013. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/bpsr/a/ddTch5DSsbHSxgWZxsNYvQS/?format=pdf&lang=en>> Acesso em 10/12/2021.

McCANN, E. Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. **Urban Studies**, Vol. 54(2) 312–326. 2017.

MENDES, Andresa Cazarine. **Uma andorinha sozinha não faz verão: o processo de participação social em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2019.

MONTANDON, Daniel Todtmann. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

NOBRE, Eduardo. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. São Paulo, Annablume, 2019.

NOVAIS, Pedro. Urbanismo na cidade desigual: o Rio de Janeiro e os megaeventos. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.12, n.1, p. 11-33, maio 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.22296/2317-1529.2014v16n1p11>> Acesso em 08/12/2021.

PIRES, Roberto. Introdução. In: PIRES, Roberto (org). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro, Ipea, 2019. p. 13-50. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743>. Acesso em 10/12/2021.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: IPEA. **Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 19, dez 2018. p. 25-32.

RACO, Mike. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 38, n. 1, jan. 2014. doi:10.1111/1468-2427.12025.

RHODES, Roderick Arthur William. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **The Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 33-48.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, Studio Nobel, Fapesp, 2003.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel. O estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo direito à cidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 288-292.

SÁNCHEZ, Fernanda. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], n. 16, jun. 2001. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3584>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

SANDRONI, Paulo Henrique. Urban Value Capture in São Paulo Using a Two-Part Approach: Created Land (Solo Criado) and Sale of Building Rights (Outorga Onerosa do Direito de Construir). Lincoln Institute of Land Policy (Working Paper). 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1907_1226_Sandroni%202011%20English%20FINAL.pdf>. Acesso em: 20/06/2021.

SANTORO, Paula Freire. Depoimento sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade. In: FERNANDES, Edésio (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões**. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 342-349.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro; MENDONÇA, Pedro. Parcerias Público-Privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK et al (org). **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. FAUUSP, São Paulo, 2018. p 116-163.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal. Projeto de Lei 01-00204/2018e do Executivo. Disponível em < https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/piu-monitoramento/ACJ7_PL0204-2018.pdf > Acesso em: 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Gestão Urbana, 2017b. Consulta Público do PIU Arco Jurubatuba. Disponível em: < <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-jurubatuba/> > Acesso em: 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Gestão Urbana, 2021a. Projetos de Intervenção Urbana, Monitoramento PIU. Disponível em:

<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso em: 08/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014.

SÃO PAULO (Cidade). São Paulo Urbanismo. Nota Técnica Arco Jurubatuba. Out. 2016b. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/ACJ_NotaTecnica.pdf> Acesso em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **O Arco do Futuro na São Paulo de hoje**. São Paulo: SMDU, 2016a.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Habitação, 2021b. Programa de Urbanização de Favelas. Disponível em <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237077>>. Acessado em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL / São Paulo Urbanismo. Minuta Consulta Pública Arco Jurubatuba. Jun. 2017a. 23p. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/ACJ_Minuta_Consulta_Publica_E_DIAGNOSTICO.pdf> Acesso em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL / São Paulo Urbanismo. Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba: Nota Técnica. Fev. 2018a. 68p. Disponível em https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NOTA_TECNICA_PLANO_URBANISTICO.pdf.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL / São Paulo Urbanismo. Reunião do Conselho Participativo Municipal. Lista de Presença. Fev/2018b. 5p. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/Lista-de-Prese%C3%A7a-do-Conselho-Participativo-PIU-Arco-Jurubatuba-02.2018.pdf>>. Acesso em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL / São Paulo Urbanismo. Lista de presença. Abril/2018c. 5p. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/PIU_ARCJU_reuni%C3%A3odevolutiva_listadepresen%C3%A7a_2018_04_27.pdf>. Acesso em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL / São Paulo Urbanismo. PIU Arco Jurubatuba: Contribuições estatísticas. Mai/2018d. 5p. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/05/ACJ_contribuicoes_estatisticas.pdf>. Acesso em 09/12/2021.

SÃO PAULO (Estado) Poder Judiciário. Tribunal de Justiça. Acórdão 2019.0000665633. São Paulo, 19 de agosto de 2019.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. **A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com CEPAC**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Santo André, 2019.

SWYNGEDOUW, Erik; MOULAERT, Frank; RODRIGUEZ, Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In: BRENNER, Neil, THEODORE, Nik (orgs.). **Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe**. Oxford: Blackwell, 2002, p. 195.

TELLES, Vera S. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Belo Horizonte, Argvmentvm Editora, 2010.

YIFTACHEL, Oren. Critical theory and 'grey space': mobilization of the colonized. **City**, vol. 13, n.2, 2009. p. 246-263