



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA E OFERTA DE ATIVOS URBANOS: UMA RELAÇÃO DE DEPENDÊNCIA? O CASO DA CONCESSÃO DOS TERMINAIS CAPELINHA E CAMPO LIMPO

Carolina Heldt D'Almeida (Escola da Cidade) - carolheldt@gmail.com

Arquiteta e Urbanista pela FAU USP, Mestre e Doutora pelo IAU USP. Professora da graduação e pós graduação da Escola da Cidade e professora pesquisadora da FESP.

Amanda Silber Bleich (Escola da Cidade) - amandasbleich@hotmail.com

Arquiteta e Urbanista pela Escola da Cidade. Graduanda em Gestão de Políticas Públicas da EACH-USP. Pesquisadora da Plataforma Agenciamentos Territoriais Contemporâneos da Escola da Cidade.

Projetos de Intervenção Urbana e oferta de ativos urbanos: uma relação de dependência? O caso da concessão dos Terminais Capelinha e Campo Limpo

RESUMO

A partir do processo da concessão dos Terminais de Ônibus de São Paulo mediante Projetos de Intervenção Urbana (PIU), o artigo analisa os sucessivos ensaios que se desenvolvem entre 2017 e 2021 sobre as formas de capturar ativos públicos em intervenções urbanas modeladas para atrair parcerias privadas em projetos de interesse público. Nesse percurso, assistimos cenas que se sucedem, com algumas nuances entre elas, ora lendo como oportunas ora como risco as iniciativas que o dispositivo do PIU suscita ao mercado de concessões. De todo modo, as cenas em conjunto denotam os ensaios de mobilização da legislação urbanística com objetivo de viabilizar a exploração econômica do entorno imediato dos terminais como sendo objeto da concessão. Ao comparar as cenas apresentadas ao cenário específico do contexto urbano no Terminal Campo Limpo e Terminal Capelinha, algumas evidências se apresentam para elucidar os vínculos entre o dispositivo do PIU, os ativos urbanos e os processos de concessão.

INTRODUÇÃO

Os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) foram propostos no contexto da revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo (SÃO PAULO, 2014), com o objetivo de desenvolver etapas de estudos, avaliação e deliberação sobre intervenções urbanas, especialmente considerando a estruturação de projetos com o setor privado. São estudos técnicos e modelagens econômico financeiras com foco no ordenamento do uso do solo e na reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade, por meio da sistematização e criação de mecanismos urbanísticos para o aproveitamento melhor do espaço e da infraestrutura urbana, promovendo aumentos de densidade demográfica e construtiva, desenvolvimento de atividades econômicas, criação de empregos, produção de habitação de interesse social e equipamentos públicos para a população (SÃO PAULO, 2016).

Ao compará-los com intervenções urbanas como as Operações Urbanas Consorciadas, os PIUs não seguem uma lógica socioterritorial de priorização, e são desenvolvidos com maior agilidade por conta de sua regulamentação reduzida e flexível, e menor controle social. (D'ALMEIDA; GUERESI, 2018), Por essas razões, o PIU se generalizou como estratégia de intervenção urbana na política de desestatização das últimas gestões municipais, como sendo um dispositivo de reestruturação urbana para a viabilização de concessão e parcerias público-privadas. (D'ALMEIDA, 2019).

Os PIUs são previstos para ser implementados em áreas subutilizadas da cidade, que ao mesmo tempo apresentam significativo potencial de transformação - territórios que o Plano Diretor Estratégico (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014) denomina de Rede de Estruturação e Transformação Urbana.

Esta Rede é composta pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana – EIXOS, e pela Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, na qual a elaboração de PIU é obrigatória para “alavancar os grandes planos de reestruturação indicados para essas áreas” (SÃO PAULO, 2021h). Uma das similaridades entre estas áreas é a presença de infraestruturas de alta capacidade (transporte rodoviar e ferroviário, energia, do sistema hídrico, etc.) e a existência de terras públicas, fruto do processo histórico de implementação destas. (D’ALMEIDA, 2019) Em instrumentos como o PIU, estes dois elementos são mobilizados como ativos urbanos nas modelagens econômico-financeiras, e passam a ser objeto de concessão de interesse aos diversos setores econômicos para a transformação destes territórios.

É sob esta ótica que o presente artigo propõe o estudo dos ensaios de concessão dos Terminais Municipais de Ônibus. Este processo, em curso desde 2017, foi marcado por tentativas consecutivas por parte do poder público de elaborar editais de concessão deste equipamento de transporte e de seu entorno a entes privados. O início deste processo se deu no início de 2017, com a elaboração de três Projetos de Intervenção Urbana relativos aos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel, como experiência piloto de concessão dos terminais à iniciativa privada. Até o presente momento, a concessão passou por diversas modelagens, sendo a principal alteração em seu escopo a redução na possibilidade de atuação no entorno dos terminais. Ou pelo menos, é o que parece à primeira vista.

A possibilidade explícita de intervenção no entorno imediato dos terminais, com um raio de 600m de abrangência, era garantida à concessionária nos primeiros modelos do edital, que incluía a oportunidade de explorar os ativos públicos e passíveis de desapropriação dentro deste raio. Ficava evidente que o que estava em jogo era a exploração do espaço urbano, e não apenas do equipamento público central da concessão. Já no edital lançado à consulta pública em maio de 2021 e nos documentos de licitação apresentados em agosto do mesmo ano, essa possibilidade aparece mais restrita: a área de concessão passa a ser apenas o perímetro dos terminais, mas com a possibilidade da construção de empreendimentos associados para exploração comercial. No entanto, como será apresentado, os limites da possibilidade de atuação da concessionária no entorno dos terminais são colocados de maneira bastante ambígua, tal qual os usos permitidos para os empreendimentos associados.

Com o objetivo inicial de analisar e compreender o propósito dos sucessivos ensaios sobre as formas de capturar ativos públicos na concessão dos Terminais Municipais de Ônibus, o presente artigo apresenta o processo detalhado das tentativas de concessão destes equipamentos e seus entornos por meio de narrativa estruturada em cenas, averiguando os documentos dos editais precedentes e da licitação que está em curso no presente momento. Instigada pela ambiguidade no escopo de atuação da concessionária no espaço urbano, a pesquisa apresenta um estudo de caso com foco nos Terminais Campo Limpo e Capelinha, na região periférica da Zona Sul de São Paulo, investigando a disponibilização de ativos urbanos para a realização de intervenções no entorno destes equipamentos.

Uma vez destacando as ambiguidades presentes no processo em curso de licitação sobre o escopo de atuação da concessionária, e frente a escassez

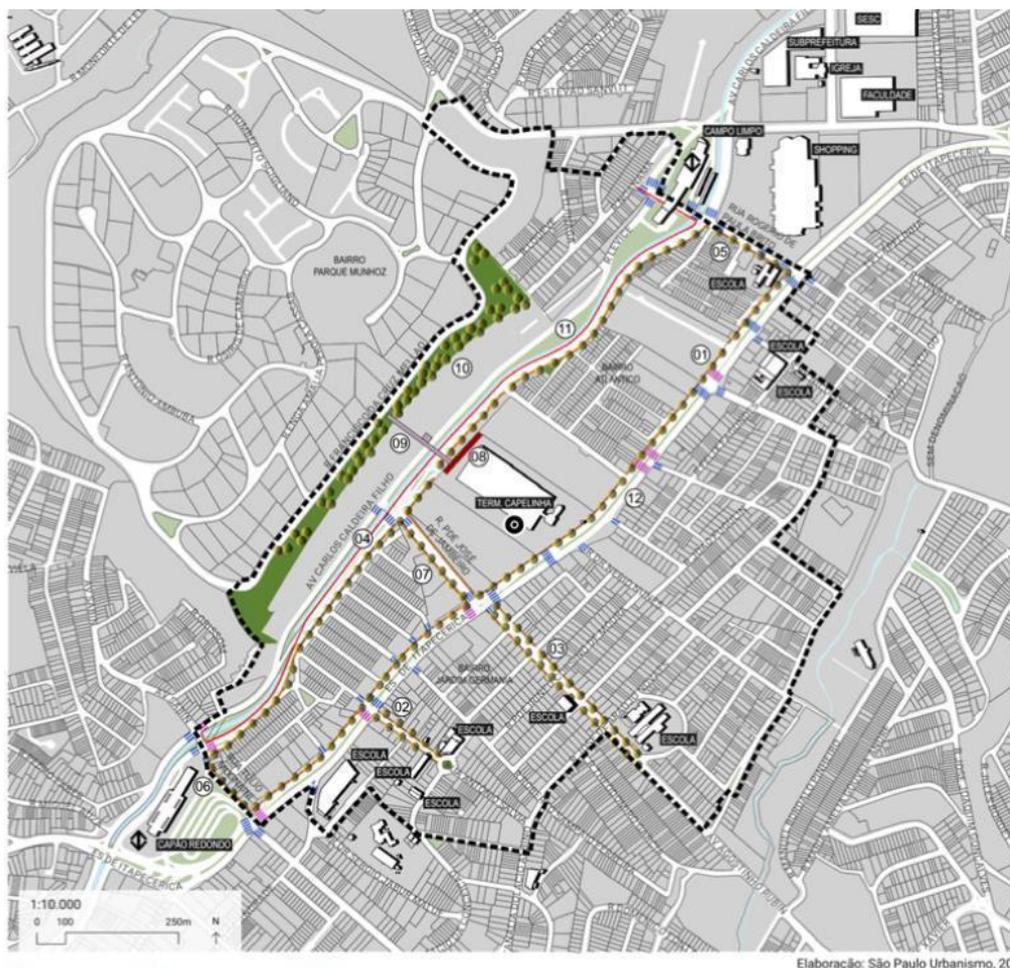
de ativos urbanos para exploração no entorno destes terminais, levanta-se o questionamento em relação à dependência de ativos urbanos para a realização de Projetos de Intervenção Urbana na cidade. Ao se debruçar detidamente sobre o estudo de caso dos Terminais Campo Limpo e Capelinha, onde se evidencia a característica de área consolidada periférica sem a presença de ativos urbanos à previsão de rentabilidade de investimento financeiro, o PIU parece revelar sua verdadeira face, um instrumento destinado exclusivamente a locais onde há previsão de rentabilidade.

PRIMEIRA CENA

Logo no início da gestão Dória (2017-2020) em São Paulo, a prefeitura por meio da SP-Urbanismo dá início à elaboração de três Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) relativos aos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel, com o objetivo de proceder a uma experiência piloto de sua concessão para a iniciativa privada (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017a). A proposta para cada terminal incluía, como objeto de concessão, não apenas a requalificação e operação do terminal em si, mas também do seu entorno imediato com vistas a prover a exploração comercial, direta ou indireta, da sua área de abrangência (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017b).

Assim, uma proposta de Projeto de Intervenção Urbana que incluía o entorno de aproximadamente 600m de cada um desses três terminais, seguindo o procedimento do Decreto nº 56.901/2016 que regulamenta o PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016), foi elaborado pela gestão municipal em julho de 2017. A partir dele, procedeu-se à primeira fase de consulta pública para a avaliação do programa de interesse público das propostas de concessão. Para tanto, a gestão municipal apresentou um “Caderno de Referências: Diagnóstico Sócio Territorial e Programa de Interesse Público” (SP-URBANISMO, 2017) para a proposta de cada terminal, com um conjunto de elementos para subsidiar o diagnóstico da área (mapas, dados e informações geográficas) e o seu programa de interesse público. No entanto, esse programa consiste apenas de uma listagem de diretrizes de ações bastante vagas, selecionadas das propostas indicadas nos “Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016), e que não corresponde ao escopo mínimo que um procedimento de PIU requer para o desenvolvimento da consulta pública, nem apresenta qualquer previsão sobre as medidas necessárias à viabilização de tais diretrizes (veja imagem abaixo). No entanto, segundo o Decreto 56.901 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art. 2º) a primeira fase de consulta pública deveria contemplar no mínimo: “[...] programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta”.

Figura 1 – Programa de Interesse Público proposto ao PIU piloto do Terminal Municipal Capelinha



Elaboração: São Paulo Urbanismo, 201

Programa de interesse público

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

AÇÕES PROPOSTAS

- 01 Requalificação dos passeios públicos da Estrada de Itapeperica de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 02 Requalificação dos passeios públicos da Rua Antônio Sávia de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 03 Requalificação dos passeios públicos da Av. Agostinho Rubin de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 04 Requalificação dos passeios públicos da Av. Carlos Caldeira Filho de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 05 Requalificação dos passeios públicos da Rua Rogério de Paula Brito de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 06 Requalificação dos passeios públicos da Rua Tullo Mugnaini de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 07 Requalificação dos passeios públicos da Rua Padre José de Jambreiro de forma a promover acessibilidade universal e arborização;
- 08 Implantação de uso comercial no lote do Terminal Capelinha, com frente para a Av. Carlos Caldeira Filho, a fim de promover maior fluxo pedonal;
- 09 Implantação de passarela para pedestres e ciclistas que interligue o Terminal Capelinha à Rua Francisco da Cruz Melão, permitindo o acesso pela Av. Carlos Caldeira Filho;
- 10 Implantação de Parque Público em área Municipal de aproximadamente 40.000m², constituída por exemplares remanescentes da Mata Atlântica, em especial por Mata Ombrela Densa, limítrofe à Rua Francisco da Cruz Melão;
- 11 Implantação de ciclovia na Av. Carlos Caldeira Filho, interligando a Estação de Metro Campo Limpo à Estação Capão redondo, com acesso à passarela proposta no item 09;
- 12 Melhoria das travessias da Estrada de Itapeperica, com novas faixas de pedestres e sinalização vertical e horizontal.

Fonte: SP-Urbanismo, 2017.

Além disso, as propostas dos PIUs piloto dos três Terminais Municipais de Ônibus tampouco apresentam a forma de exploração econômica das áreas de abrangência com relação ao escopo da proposta e ao propósito dessa iniciativa, tampouco nem o interesse público da exploração comercial da área; nem a relação entre a exploração comercial e os equipamentos do entorno ou as áreas dedicadas para tal atividade, se são privadas ou públicas etc.

A experiência piloto dos PIUs para os Terminais Municipais de Ônibus constitui, portanto, uma proposta bastante indefinida com relação às diretrizes urbanísticas e demais contrapartidas que o poder público requer do processo de concessão. Ainda assim, essas propostas passam a incorporar o entorno imediato do espaço urbano no processo de concessão de obras e serviços dos terminais, num movimento que faz parecer normal o espaço urbano ser objeto do processo de concessão, sem maiores esclarecimentos, instrumentos ou informações sobre a medida. Com efeito, a concessão aparece como um fim desse processo, e não um meio para se alcançar um objetivo programático de interesse público. E este, por sua vez, aparece como sendo um discurso muito pouco definido.

SEGUNDA CENA

Entre julho e outubro de 2017, apenas poucos meses após a publicação da proposta dos três PIUs piloto e em um movimento quase concomitante, a gestão municipal apresentou a proposta de Lei Municipal nº 16.703, chamada de Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017), que foi aprovada. Essa Lei disciplina as concessões e as permissões de serviços, obras e bens públicos considerados no Plano Municipal de Desestatização. Além disso, ela conferiu nova redação à Lei de Concessão de Terminais Municipais de Ônibus nº 16.211 (CIDADE SÃO PAULO, 2015), que dispõe sobre a concessão para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte público de passageiros e do sistema público hidroviário na cidade, (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015). A nova Lei atribuiu ao concessionário o poder de implementação do PIU, diretamente ou em parceria com o poder público, bem como delineou o escopo dos PIUs para a área de abrangência de cada terminal a ser concedido, sendo que, a partir de então, o concessionário poderá explorar comercialmente tanto as áreas do terminal, como seu espaço aéreo, e os imóveis localizados no território de entorno definidos como passíveis de transformação pelo instrumento do PIU¹ (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15).

A legislação anterior, Lei nº 16.211/2015 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015), já previa um perímetro de abrangência que deveria ser considerado pelo concessionário enquanto área para a promoção de qualificação urbana denominado de Plano Urbanístico Específico (PUE). O PUE em termos gerais, é um instrumento pouco operativo à implementação da intervenção urbana, na medida em que requer um instrumento urbanístico a ele associado, questão esta que foi revista com a proposta do PIU no PDE (CIDADE DE SÃO PAULO, 2014). O PUE, inicialmente previsto na concessão dos terminais com base na Lei nº

¹ Segundo a Lei de Concessões nº 16.703 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017): “Art. 15. Os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, passam a vigorar com as seguintes alterações: [...] Art. 5º A remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária será obtida pelas receitas decorrentes de: II - exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação ou na área de abrangência do perímetro do raio do § 1º do art. 2º desta lei, incluindo a alienação de novas unidades incorporadas pelo delegatário em função da execução do objeto contratual; [...] IV - outras fontes de receita que não onerem o Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário”.

16.211 de 2015, possuía um sentido inverso, isto é, tratava-se do estabelecimento de um contrato de concessão do equipamento do terminal de ônibus que considerava um conjunto de intervenções no entorno do terminal como sendo um ônus ao concessionário, em relação às contrapartidas de interesse público que o concessionário deveria por obrigação realizar em compensação à obtenção do contrato de concessão do terminal de ônibus (CIDADE DE SÃO PAULO, 2015, art. 6). Nesse sentido, o concessionário se comprometia com a realização de um conjunto de obras de melhoramento urbano do entorno da estação, como iluminação, mobiliário urbano, vias de acesso etc. Na ocasião não havia hipótese de remuneração do concessionário em decorrência de serviços, obras ou ações promovidas na execução dessa atividade, o que caracteriza a diferença de princípio entre ambas as Leis.

Na redação da nova Lei de Concessões, ao contrário, a realização do PIU na área do entorno dos terminais é enquadrada como incentivo e parte constituinte do desenvolvimento da concessão como um todo (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). Acresce-se como medida de incentivo ao concessionário o fato de ser previsto que, findado o prazo do contrato de concessão, o concessionário deve restituir ao poder concedente apenas as áreas essenciais à operação dos terminais de ônibus, sem haver obrigatoriedade de restituição da realização das benfeitorias realizadas na área de abrangência no âmbito do contrato de concessão² (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15).

TERCEIRA CENA

Com a aprovação da regulamentação da Lei de Concessões (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017) os vinte e quatro Terminais de Ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros de São Paulo tornaram-se objeto de concessão a ser proposto pela iniciativa privada, juntamente com a área de abrangência do entorno imediato de cada terminal. A iniciativa se deu antes mesmo de concluída a experiência elaborada pelo poder público para os PIUs dos três terminais de ônibus que eram considerados piloto para a análise de viabilidade da proposta.

Por meio de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), aberto em agosto de 2017 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c), a gestão municipal apresentou um edital de Chamamento Público nº 05/2017 com os perímetros urbanos definidos de cada terminal, requerendo aos interessados privados estudos de “modelagem” operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura que incluem a definição dos elementos do programa de interesse público de cada um dos vinte e quatro PIUs passíveis de

² Com itens associados ou às que foram tornados objetos de concessão no perímetro de abrangência, findada a concessão, não precisam ser restituídos ao poder público, conforme , edital ressalta “Observar que os bens essenciais à operação dos TERMINAIS deverão necessariamente ser reversíveis ao Poder Concedente ao fim do prazo contratual e que os demais bens, essencialmente aqueles que configurarem-se como EMPREENDIMENTOS ASSOCIADOS, podem não ser reversíveis se não interessarem à prestação do serviço público e a sua alienação for conveniente para diminuir os ônus econômicos da Administração Pública, desde que os modelos de negócios e modelos contratuais propostos nos ESTUDOS observem toda a legislação aplicável à eventual alienação de unidades do bem público” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017c).

concessão (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017e). O edital não estabeleceu qualquer diretriz ao programa público de intervenções, tal como foram apresentadas nos três casos de projetos-piloto (ainda que apenas enquanto diretrizes, como se viu). Tampouco o edital (o Termo de Referência, o Caderno de Informações ou demais anexos ao edital) foi apresentado à consulta pública para avaliação do seu escopo, como fora o procedimento realizado nos três casos piloto; ou mesmo tenha considerado, entre os critérios de avaliação das propostas que seriam apresentadas pelos interessados privados, a definição de como os elementos oriundos de consulta pública seriam incorporados, conforme estipula o regramento do PIU (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016, art. 3º).

Assim, por consequência, todos os elementos que compõem as propostas dos PIUs dos vinte e quatro Terminais Municipais de Ônibus e de seu entorno de abrangência têm sua proposição entregue à iniciativa privada interessada no seu desenvolvimento: o programa de interesse público, a finalidade da proposta, os instrumentos urbanísticos e demais mecanismos de implementação dos PIUs³.

Os únicos elementos de base que o poder público afinal apresenta à proposta para o desenvolvimento dos PIUs dos vinte e quatro Terminais Municipais de Ônibus são: a delimitação do perímetro de abrangência, com a indicação das terras públicas e privadas vacantes ou passíveis de transformação no entorno, e uma lista dos equipamentos públicos presentes na área de abrangência que podem ser de interesse para as propostas considerarem a sua requalificação ou reestruturação no objeto da concessão. Além disso, é parte da contrapartida pública à proposta privada oferecer um cardápio de instrumentos ao desenho jurídico-administrativo, que deve servir como base para que o interessado modele a estruturação de cada projeto e se promovam as condições de inclusão do entorno urbano como objeto da concessão dos Terminais Municipais de Ônibus de São Paulo. Ou seja, a participação do poder público na configuração das propostas não ocorre para traçar limites e indicar diretrizes, mas oferecer opções e recursos aos interessados privados.

No movimento de generalização desse processo evidenciado no caso da MIP dos vinte e quatro terminais de ônibus, todos os elementos específicos que poderão vir a ser concedidos para exploração pela iniciativa privada no perímetro de abrangência de cada terminal serão propostos pelos próprios interessados, conforme os resultados dos estudos de “modelagens” que considerarem como “ativos” atrativos para o empreendimento. Tomando como base a Lei de Concessões, a rigor, tudo o que seja passível de ser incorporado visando a remuneração dos serviços e dos investimentos despendidos pela concessionária pode ser objeto da concessão, podendo indicar inclusive terras e equipamentos a serem desapropriados na área do entorno para a consequente incorporação e concessão à iniciativa privada (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). O mecanismo do PIU agiliza e articula a disponibilização de terras (públicas ou

³ O escopo do Termo de Referência do Edital da MIP requer dos proponentes: “[...] proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para cada PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA, com a definição de programa de intervenções, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão, dentre outros Estudos para o TERMINAL, EMPREENDIMENTO ASSOCIADO e PERÍMETRO DE ABRANGÊNCIA separadamente” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2017d).

desapropriadas) à destinação de terras (a um projeto urbano definido), tornando-se um dispositivo que indica quais imóveis da cidade devem ser desapropriados para a implantação daquele programa de intervenções e “modelagem” financeira da proposta.

QUARTA CENA

Para tornar o objeto da concessão mais claro aos proponentes do processo de PMI dos Terminais Municipais de Ônibus, ainda com o Chamamento Público nº 05/2017 em andamento, a gestão municipal apresentou em janeiro de 2018 o Decreto nº 58.066 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018) que especificou a operação dos PIUs. Segundo se lê no decreto: “O Projeto de Intervenção Urbana deverá prever as melhorias urbanísticas associadas à concessão do terminal, adotando esse equipamento público como vetor do desenvolvimento urbano do seu perímetro de abrangência” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018, art. 1).

Este decreto amplia a prerrogativa que os equipamentos públicos de transporte já possuíam de, segundo o Zoneamento (Lei nº 16.402, CIDADE DE SÃO PAULO, 2016^a, art. 107, §1º), obterem excepcionalidades aos parâmetros urbanísticos uma vez que fossem considerados INFRA, podendo ser revistos e definidos pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU) sem necessidade de aprovação de Lei, para então expandir essa prerrogativa para as atividades de exploração consideradas receitas acessórias (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018, art. 5). Assim, as atividades comerciais, de serviços e habitacionais e todas as que venham a ser incorporadas na proposta do concessionário – sejam nas áreas operacionais ou nas áreas que tenham sido desapropriadas para fins de implantação do PIU, no entorno de 600 m do terminal – passam a ser consideradas INFRA e, com isso, obtêm igual regramento das infraestruturas públicas para a revisão dos parâmetros urbanísticos e de licenciamento. As construções destinadas à exploração de receitas acessórias ao contrato de concessão passam a configurar: “aproveitamento ampliado de sua função estratégica e implantação de usos complementares, tais como os de comércio, serviços ou habitação” (CIDADE DE SÃO PAULO, 2018, art. 5º, inciso VII).

QUINTA CENA

Em abril de 2019: depois de diversos questionamentos pelo Tribunal de Contas do Município (TCM) de São Paulo, o edital de licitação piloto, referente ao Terminal de Ônibus Princesa Isabel foi suspenso (CIDADE DE SÃO PAULO 2019), e na sequência a PMI dos 24 terminais também foi revogada. Na sequência, em novembro de 2019 o substitutivo ao Projeto de Lei 562/2016 permite ampliação do Programa Municipal de Desestatização para piscinões, terminais de ônibus e baixos de viadutos, desvinculado da necessidade de apresentação de um PIU, passando a viabilizar-se por simples concessão administrativa.

SEXTA CENA

Em janeiro de 2020 a prefeitura então lança edital de PPP para a concessão dos 31 terminais municipais, no valor de 5,7 bi por 30 anos. O objeto da concessão administrativa envolve, além dos serviços de manutenção do

terminal e a sua requalificação com obras de infraestrutura, a construção de empreendimentos residenciais e não residenciais no espaço aéreo dos terminais, e sua exploração comercial pela concessionária, justificada na PPP como forma gerar adensamento nos Eixos de Transporte, seguindo diretrizes do PDE. Ou seja, trata-se dos mesmos objetos do anterior edital de PMI, mas sem considerar uma proposta de um PIU, por suposto, uma vez que as revisões aos parâmetros urbanísticos poderiam se valer independente da aprovação de um PIU. Ainda em janeiro de 2020, o TCM determina a suspensão do processo de concessão dos 31 terminais municipais de ônibus, justificada por 54 irregularidades encontradas, que caracterizariam facilitações ao desvirtuamento da finalidade econômica na exploração dos terminais da Prefeitura. Dentre elas:

“3. As receitas acessórias podem ser superiores às receitas oriundas da atividade principal (contraprestação mensal), desta forma haveria uma descaracterização do objeto da concessão, sendo que a finalidade principal, neste caso, tonar-se-ia a exploração econômica de empreendimentos associados, sejam eles obrigatórios ou não, enquanto o objeto que guarda relação com o sistema de transporte passa a ter caráter secundário, em infringência ao art. 5º da LF 8.987/95”.

SÉTIMA CENA

Em março de 2021, foi aberto um novo edital para concessão dos 31 terminais municipais à consulta pública, tendo como objeto: “Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo” (SÃO PAULO, 2021^a)⁴

De acordo com o edital lançado, a execução do objeto envolverá a administração, manutenção e conservação dos terminais, estações do Expresso Tiradentes e pontos de parada; a elaboração de projetos e planos visando à execução de obras e serviços; a execução de obras de requalificação dos terminais e demais objetos concedidos, incluindo o atendimento ao Plano de Apoio à Operação dos terminais durante as obras de requalificação, e a exploração comercial dos terminais e de seus empreendimentos associados. Acresce-se ainda que as receitas acessórias a serem auferidas pela

⁴ Neste edital os objetos da concessão foram divididos em três blocos: o BLOCO NOROESTE, com valor estimado em R\$ 1.885.869.430,00 (um bilhão, oitocentos e oitenta e cinco milhões, oitocentos e sessenta e nove mil e quatrocentos e trinta Reais), compreendendo os terminais Amaral Gurgel, Campo Limpo, Casa Verde, Jardim Britânia, Lapa, Pinheiros, Pirituba, Princesa Isabel e Vila Nova Cachoeirinha, bem como os pontos de parada; o BLOCO SUL, em R\$ 2.351.467.899,00 (dois bilhões, trezentos e cinquenta e um milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil e oitocentos e noventa e nove Reais), correspondente aos terminais Água Espraiada, Bandeira, Capelinha, Grajaú, Guarapiranga, Jardim Ângela, João Dias, Parelheiros, Santo Amaro e Varginha; e o BLOCO LESTE, em R\$ 2.007.159.788,00 (dois bilhões, sete milhões, cento e cinquenta e nove mil e setecentos e oitenta e oito Reais), abrangendo os terminais Antônio Estevão de Carvalho, Aricanduva, Cidade Tiradentes, Itaquera II, Mercado, Parque Dom Pedro II, Penha, Sacomã, São Miguel, Sapopemba, Vila Carrão e Vila Prudente, bem como as estações do Expresso Tiradentes.

concessionária decorrerão desta exploração, e o critério adotado para a seleção da concessionária é o de menor valor de contraprestação mensal máxima.

No Anexo II do referido edital “Minuta de Contrato e seus Anexos” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021b) é assegurado à concessionária os direitos de construir e explorar novas edificações no espaço aéreo do terreno dos terminais, podendo fazer uso do seu potencial adicional de construção, desde que não exija processo de reorganização fundiária; de explorar fontes de receita acessória por sua conta e risco; e de nomear livremente os empreendimentos associados, podendo cresce-los de nomes diferentes do nome dos terminais ou cresce-los de *namings rights*. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021b, Cláusula 13) Assim como na versão anterior do edital, enquadra os terminais e seus empreendimentos associados na subcategoria de uso INFRA-1, nos termos da Lei Municipal nº 16.402/2016⁵, e, como visto anteriormente, configurando excepcionalidades aos parâmetros urbanísticos. Ainda, nos termos do artigo 173 desta mesma lei, determina-se que não será exigida cota de solidariedade dos empreendimentos imobiliários que integram os empreendimentos associados.

Em Audiência Pública Virtual realizada no dia 23 de março, lançou-se o questionamento em relação à natureza e a abrangência da exploração comercial dos terminais por parte das concessionárias. Diante da ausência de especificações nos documentos para consulta pública, foi questionado se a exploração comercial está restrita à área do terminal, ou se existe a possibilidade de exploração das áreas do entorno, assim como constava no edital anterior. A resposta obtida foi que a exploração comercial está restrita à área interna, externa e aérea do terminal, sem a possibilidade de exploração das áreas do entorno. Quanto à natureza dos empreendimentos associados, afirmou-se que o documento Anexo III do Contrato “Caderno de Encargos da Concessionária, Subanexo III – Usos permitidos”, define os possíveis usos, mas caso a concessionária deseje construir um empreendimento de outra natureza, é possível fazê-lo por meio de solicitação ao poder concedente. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021c, capítulo 1.1.7.1)

Entretanto, ao analisar o sub-anexo em questão, percebe-se uma contradição com a fala em audiência pública. De acordo com o documento, confere-se que os terminais poderão prever áreas de expansão de seus usos através do aproveitamento de sua área construtiva adicional com destinação para equipamentos públicos municipais, usos comerciais e de serviços, de acordo com sua localização estratégica e seu coeficiente de aproveitamento não utilizado. (SÃO PAULO, 2021c, capítulo 1.1.6) Deste modo, suscitam-se dúvidas em relação à real dimensão das possibilidades de atuação da concessionária no entorno dos terminais.

OITAVA CENA

Após a consulta pública do edital lançado em março, a Prefeitura publicou em 27 de agosto de 2021 o edital de licitação para a concessão dos 31 Terminais

⁵ A Lei Municipal nº 16.402 (CIDADE DE SÃO PAULO, 2016): “Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE).”

de Ônibus Municipais, por meio de um modelo de Parceria Público-Privada (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021d). A estrutura da concessão não sofreu significativas alterações: o objeto consta como a “concessão administrativa para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao sistema de transporte coletivo urbano de passageiros na cidade de São Paulo” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021d), durante o prazo de 30 anos; o critério de escolha da concessionária sendo o menor valor de contraprestação mensal máxima apresentada; e a divisão dos terminais em três blocos, cada um com regramentos distintos, também se mantém a mesma.

Dentre os anexos do edital de licitação, está o documento de diretrizes para Projetos de Intervenção Urbana (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021g), que não constava nos arquivos publicados para consulta pública em março deste ano. Seu conteúdo aborda as diretrizes gerais e os objetivos dos Projetos de Intervenção Urbana e as diretrizes para a elaboração da Manifestação de Interesse Popular (MIP) a serem elaborados pela concessionária.

No anexo consta que a concessionária deverá fornecer os elementos necessários para a elaboração do Projeto de Intervenção Urbana de cada terminal em que pretenda instalar um empreendimento associado, a partir da protocolação de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP) (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021g, 1.1). A MIP deverá “prever as intervenções urbanísticas no entorno de cada terminal em que a concessionária deseje construir empreendimentos associados, adotando o terminal como vetor do desenvolvimento urbano do perímetro de abrangência de 600m (descrito no item 1.4 do anexo)” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021g, 1.2).

De acordo com o documento, cada MIP deverá: a) Observar as diretrizes para Projetos de Intervenção Urbana – PIU estabelecidas pelo art. 136 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal No 16.050/2014) e pelo Decreto No 56.901/2016 b) Fornecer elementos suficientes para a tempestiva elaboração do PIU por parte dos órgãos e entidades competentes da Municipalidade; c) Conter o diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais; d) Conter proposta preliminar de programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística; e) Estabelecer fases da elaboração do projeto, obrigatoriamente com mecanismos que assegurem o caráter participativo dessas atividades. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021g, 1.5).

Ainda, afirma que a MIP deverá ser acompanhada de um Projeto Conceitual do empreendimento associado, para auxiliar na análise de impacto sobre o entorno do terminal, contendo o partido arquitetônico; programa de necessidades; indicação de atividades e usos propostos; interações e conexões propostas do terminal; empreendimento associado entorno e seus possíveis impactos; para além do Coeficiente de aproveitamento (CA), Taxa de Ocupação (TO), e gabarito estimado para o empreendimento associado (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021g, 1.6).

Como outras diretrizes da MIP, está proposto um estudo do perímetro de intervenção, indicações por meio de mapas e representações gráficas das propostas, identificação de possíveis intervenções para melhoria das condições urbanas, ambientais, morfológicas, paisagísticas, físicas e funcionais dos

espaços públicos do entorno; estimativa de custo e avaliação de impacto decorrente das intervenções propostas sobre a economia local; indicação de necessidade de instalação de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas a serem ofertadas a partir do incremento de novas densidades construtivas; instrumentos para a democratização da gestão da elaboração e implementação dos projetos de intervenção urbana, com mecanismos de participação e controle social; e instrumentos para o monitoramento e avaliação dos impactos da intervenção urbana.

No entanto, ao analisar o “Anexo III do Edital – Memorial descritivo da área da concessão” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021e), suscitam-se dúvidas em relação a real possibilidade de exploração do entorno dos terminais. O documento apresenta, para cada terminal, informações sobre seu contexto urbano, as características físicas dos equipamentos em operação nela incluídos, sua localização, sua metragem e demais dados relevantes, e através de imagens de satélite, mapas e plantas, determina as áreas de concessão de cada terminal. Analisando os elementos cartográficos e as plantas disponibilizadas no anexo, identifica-se que a área de concessão é limitada pelo próprio equipamento. Nesse sentido, se a área de concessão está limitada pelo próprio equipamento, a que área diz respeito a MIP e o PIU a serem elaborados?

Somado a estas contradições, ainda resta uma ambiguidade na definição dos usos permitidos para os empreendimentos associados aos terminais. Assim como no edital aberto para consulta pública em março, há um subanexo destinado a definir os usos permitidos para estes empreendimentos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021f). No entanto, o documento consiste em uma análise aprofundada sobre o contexto socioespacial de cada um dos terminais, elaborada em 2016 no contexto dos Planos Regionais – que de fato contém informações interessantes para o desenvolvimento de projetos urbanos nestas localidades -, mas acaba não definindo de maneira objetiva quais são os usos permitidos para a construção de empreendimentos associados.

Para cada Terminal o documento apresenta uma série de dados demográficos, populacionais, sociais e de equipamentos públicos presentes em seu entorno, e por fim, inclui um parágrafo extenso sobre as diretrizes da Subprefeitura para a região, informações que foram retiradas do Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras, apresentados em 2016 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2016). Para o Campo Limpo, tem-se as seguintes informações:

“Quanto às diretrizes da Subprefeitura, ressalta-se o atendimento habitacional à população vulnerável e em situação de risco e articulação com o tratamento destas áreas, o reassentamento da população, a urbanização e a regularização fundiária dos assentamentos precários, dotando-os de serviços, comércio e equipamentos urbanos e sociais e infraestrutura urbana completa; a compatibilização da ocupação com a preservação ambiental em projetos de requalificação urbana; a avaliação criteriosa do atendimento feito pelos diversos equipamentos, tanto de educação, saúde e assistência social; a promoção do saneamento ambiental com ações que objetivam o acesso universal ao saneamento básico; a recuperação e proteção do patrimônio ambiental com a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica e áreas vegetadas, revitalização de nascentes e cursos d’água, implantação de novos parques; fomentar a elevação dos níveis de escolaridade dos trabalhadores e

estímulo à criação de novas escolas profissionalizantes; estímulo às atividades econômicas locais para geração de empregos e incentivo à diversificação e ampliação da atividade produtiva; melhoria nos espaços públicos, principalmente calçadas e implantação de mobiliário urbano para atender ao grande número de pessoas que andam a pé, principalmente nas vias comerciais servidas por transporte público; melhoria das ações de segurança; melhoria nos espaços públicos.” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 2021f)

Enquanto este, e os outros dois documentos citados acima, deveriam determinar de maneira objetiva os limites da atuação da concessionária no espaço urbano, não há nenhuma definição sobre sua atuação em relação às diretrizes estabelecidas pela Subprefeitura. Esta ambiguidade possibilita uma interpretação a respeito do que pode ser construído dentro da área de concessão, e de que maneiras a concessionária poderá explorar o espaço urbano.

Em resumo, na primeira modelagem da concessão, a realização do PIU na área do entorno dos terminais era enquadrada como incentivo e parte constituinte do desenvolvimento da concessão como um todo. (CIDADE DE SÃO PAULO, 2017, art. 15). A segunda tentativa de concessão, lançada em janeiro de 2020 em forma de PPP para os 31 terminais, desconsiderava a obrigatoriedade da proposta de um PIU, mas foi suspensa no mesmo mês devido a uma série de irregularidades que facilitaríamos a exploração econômica dos equipamentos em detrimento de seu interesse público. Em pouco mais de um ano, o novo edital lançado apresenta de maneira tímida e ambígua as possibilidades de exploração dos ativos urbanos, sem determinar os usos permitidos para os empreendimentos associados. As sucessivas tentativas de concessão dos Terminais Municipais de Ônibus, com suas nuances, idas e vindas e mudanças nas modelagens de captura dos ativos urbanos, demonstram ensaiar a concessão dos ativos no entorno do terminal, com o poder público testando as formas em que os interessados podem melhor estudar as modelagens e lançar suas ofertas. O que resta investigar é a efetiva disponibilidade destes ativos no entorno dos terminais.

CENÁRIO

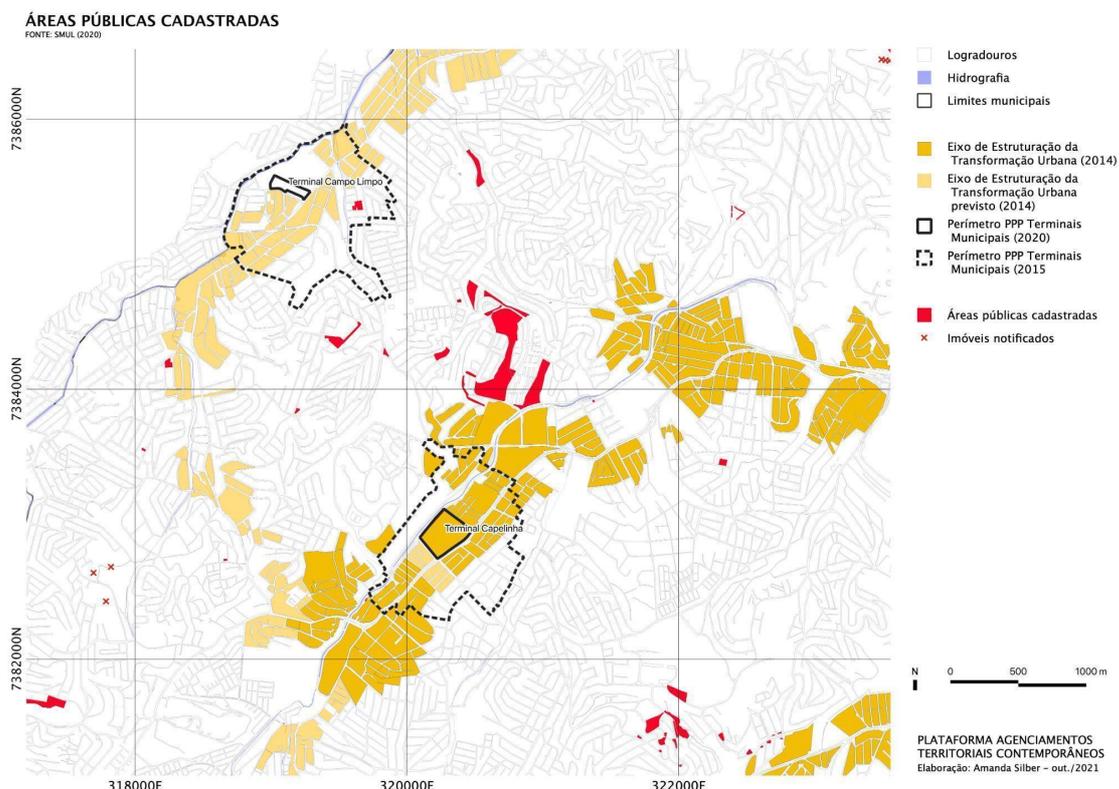
Frente as ambiguidades encontradas no edital de concessão e a motivação de compreender as possibilidades de exploração e transformação do entorno dos terminais, realizou-se um estudo de caso observando as características das áreas públicas cadastradas e dos imóveis ociosos das imediações dos terminais Campo Limpo e Capelinha.

Foram analisados os dados das camadas Cadastro de Áreas Públicas (CAP) e Imóveis Notificados por descumprimento da função social disponíveis no Geosampa, por meio da metodologia experimental desenvolvida na pesquisa de Conclusão de Curso ‘Espaços públicos ociosos e as implicações práticas da gestão de áreas públicas em São Paulo’. A metodologia leva em conta a análise da camada Cadastro de Áreas Públicas, publicada ao fim da Gestão Haddad no Geosampa, com 3.057 áreas municipais cadastradas. Objeto de estudo do Trabalho de Conclusão de Curso em questão, a camada foi ao ar incompleta, com aproximadamente menos de 10% do universo estimado de áreas públicas na cidade. Tendo em vista esta realidade, se faz importante pontuar que a

escassez de informações oficiais limita a análise aqui realizada e, conseqüentemente, limita a compreensão das possibilidades de exploração dos ativos públicos pelo mercado.

Em primeiro momento, foram identificadas 371 áreas públicas cadastradas na região da análise, das quais apenas 38 apresentavam características territoriais definidas.⁶ Em relação à notificação por descumprimento da função social, havia apenas 25 imóveis notificados no perímetro estudado.

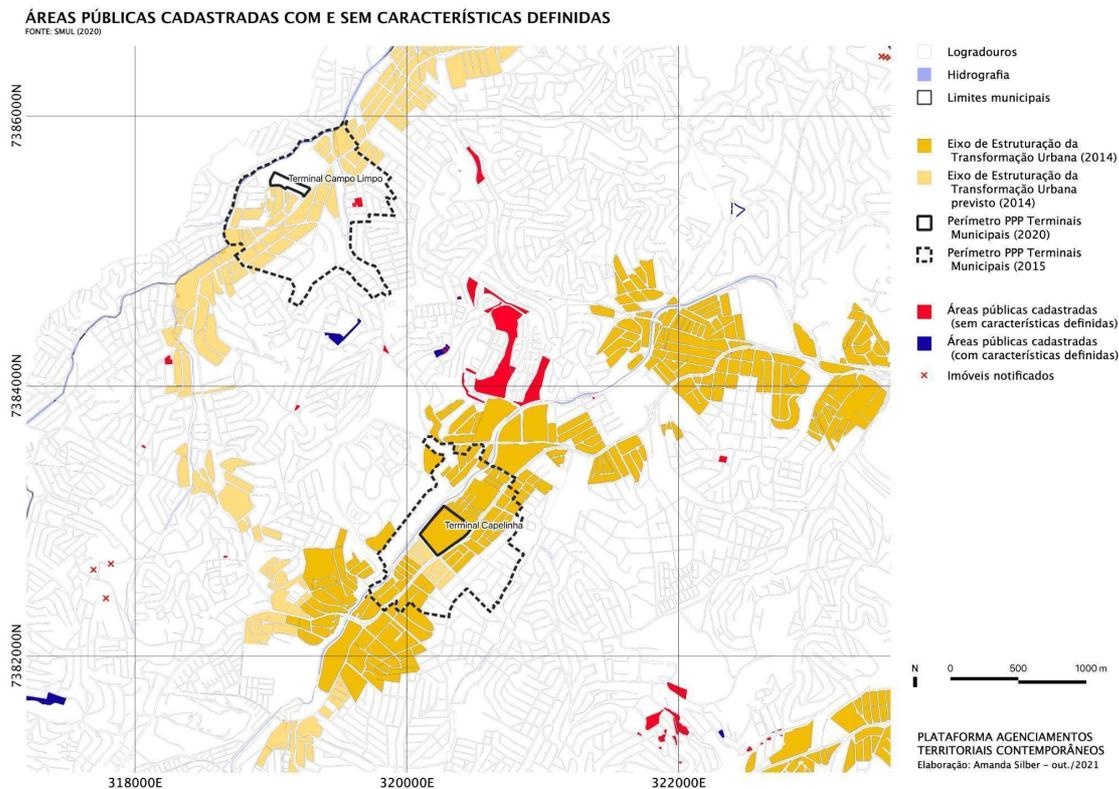
Figura 2 – Mapa das áreas públicas cadastradas no entorno dos terminais Campo Limpo e Capelinha



Fonte: Dados de SMUL (2020). Elaboração própria, 2021.

⁶ Dentro das 3.057 áreas públicas cadastradas, menos de 300 são categorizadas por tipologia de uso, ou apresentam demais características territoriais. Apenas 277 delas são categorizadas como praças, escolas, equipamentos públicos, fundos de lote e etc, enquanto as outras 2.780 áreas têm esse campo em branco.

Figura 3 – Mapa das áreas públicas cadastradas no entorno dos terminais Campo Limpo e Capelinha, separadas pela presença e ausência de características territoriais definidas no Geosampa.

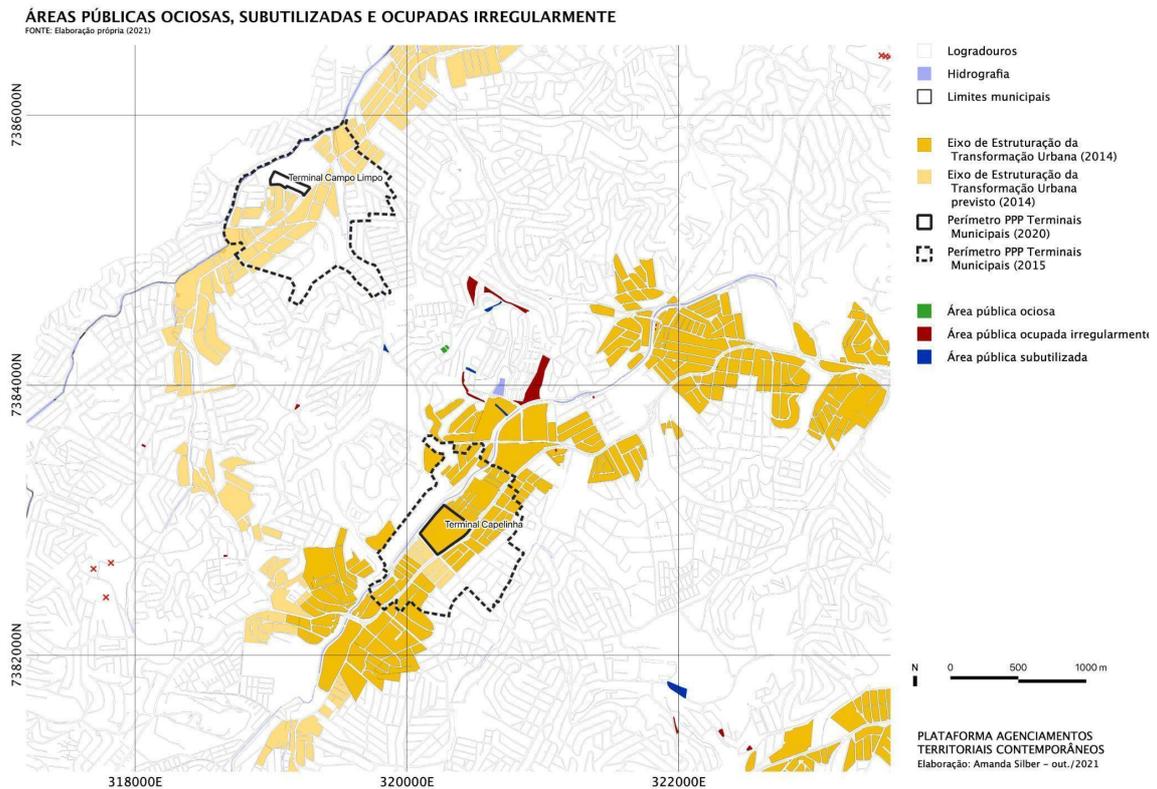


Fonte: Elaboração própria, 2021.

Ao realizar uma análise aprofundada das áreas públicas cadastradas, a partir da investigação por imagem de satélite, *Google Street View* e verificação das informações disponibilizadas nos outros campos da tabela de atributos, foi possível separá-las nas seguintes categorias: uso público, uso privado, uso privado em construção, uso privado por demanda social, subutilizado e ocioso. A categoria de uso público diz respeito às áreas públicas de uso comum, enquanto as de uso privado são ocupadas por construções de acesso restrito – como prédios residenciais, comerciais e demais usos privativos. A categoria de uso privado por demanda social abrange os terrenos ocupados irregularmente, tanto por moradias precárias quanto por ocupações urbanas consolidadas. Por fim, categorizou-se como subutilizados os terrenos que estão parcialmente ocupados, e como ociosos aqueles que estão sem uso.

Levando em consideração as dúvidas suscitadas na análise do edital em relação a atuação da concessionária no espaço urbano e os usos permitidos para os empreendimentos associados, e na tentativa de compreender as possibilidades de especulação imobiliária de seus entornos, observou-se apenas os terrenos subutilizados, ociosos e privados por demanda social, para além dos imóveis notificados por descumprimento da função social.

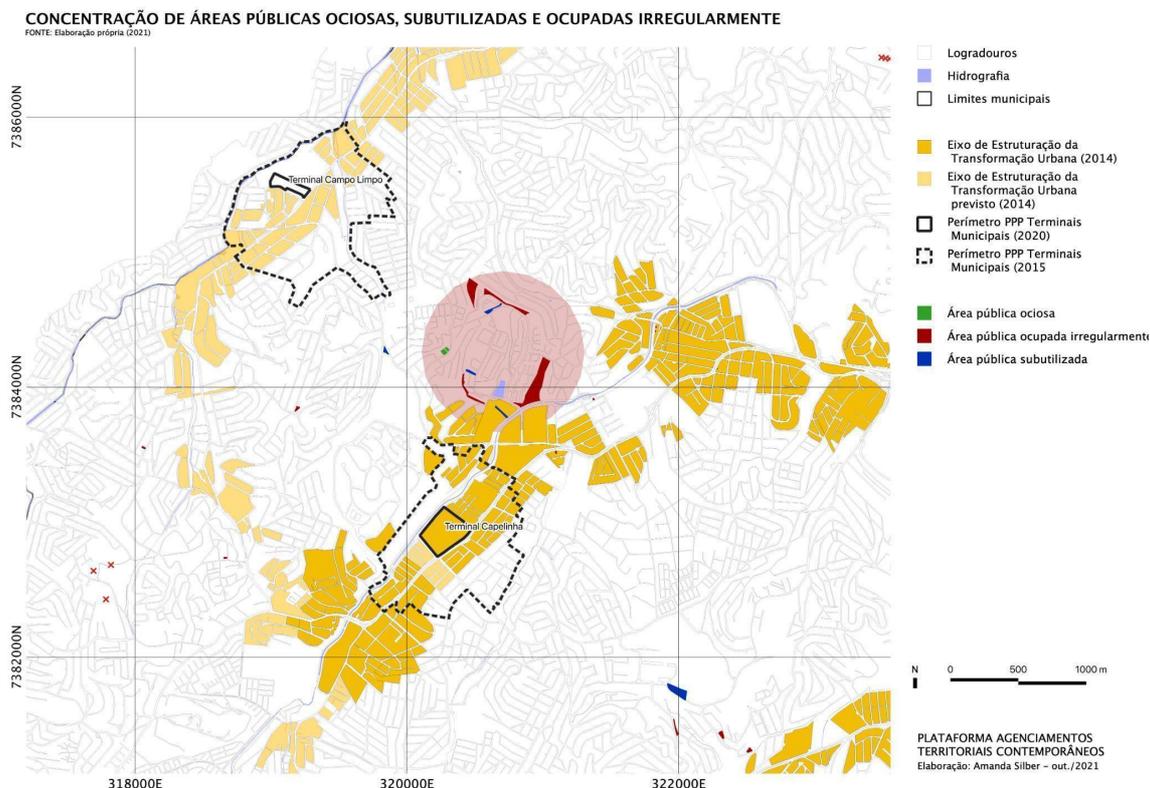
Figura 4 – Mapa das áreas públicas ociosas, subutilizadas e ocupadas irregularmente cadastradas no entorno dos terminais Campo Limpo.



Fonte: Elaboração própria, 2021.

A primeira observação importante a fazer é que não há imóveis notificados localizados nas imediações dos terminais Campo Limpo e Capelinha, o que já dá indícios da escassez de possibilidades de transformação urbana na região. Outra observação, e talvez a mais fundamental para esta análise, é que as áreas públicas do perímetro se encontram fragmentadas; pela alta densidade construtiva da região, não há nenhuma grande gleba pública sujeita a uma radical transformação urbana. Olhando especificamente para as categorias mencionadas, a grande maioria dos terrenos ociosos e subutilizados aparenta ser remanescente de desmembramentos de lote, possuindo áreas bastante reduzidas, o que limita as possibilidades de construção de grandes empreendimentos imobiliários ou comerciais por meio da exploração do patrimônio público.

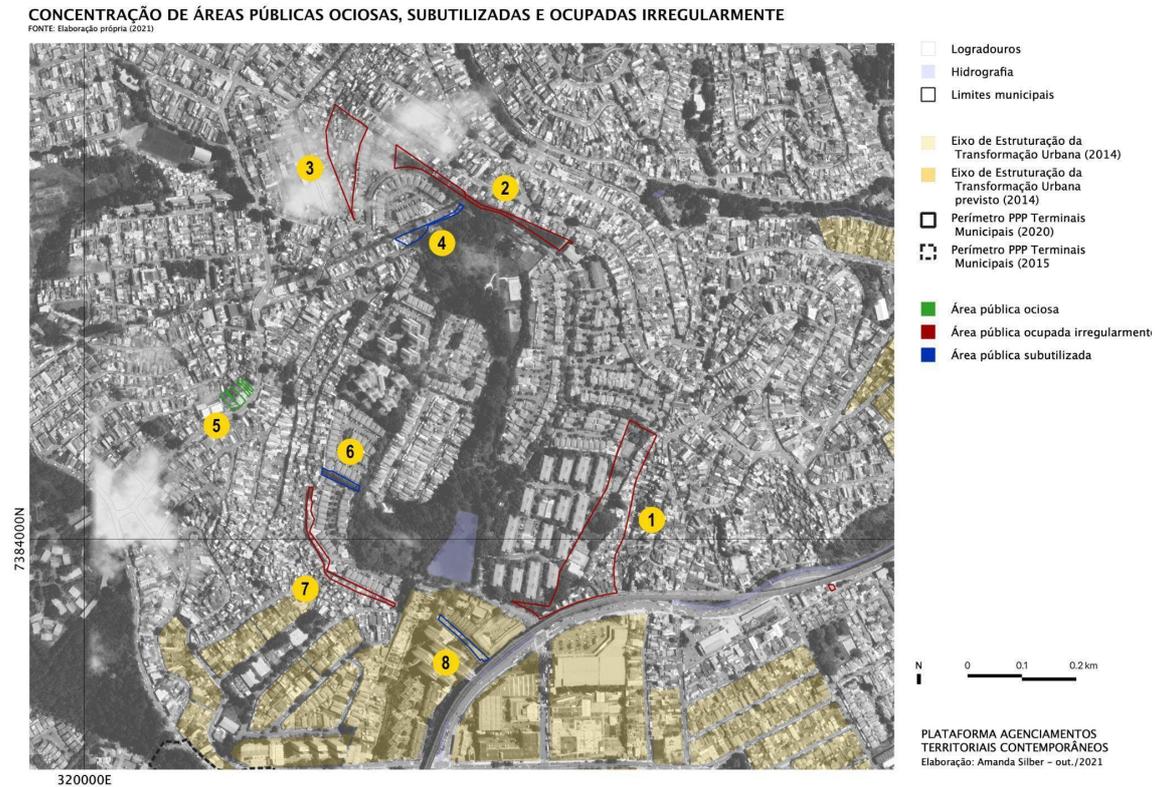
Figura 5 – Mapa de concentração de áreas públicas ociosas, subutilizadas e ocupadas irregularmente próximo ao Terminal Capelinha



Fonte: Elaboração própria, 2021.

Há uma concentração de terrenos irregularmente ocupados nas imediações do Parque Lagoa dos Patos, entre os terminais Campo Limpo e Capelinha. Seria possível concluir que este território é o mais suscetível a sofrer transformações urbanas, no entanto, observa-se de início que a ocupação irregular, para além de densamente construída, se encontra significativamente consolidada. Para averiguar esta hipótese, realizou-se uma breve aproximação pelo *Google Street View*, investigando cada uma das áreas públicas na zona de maior concentração indicada no mapa acima descrevendo o seu acesso e a caracterizando de acordo com a atual ocupação.

Figura 6 – Mapa com indicação das áreas públicas ociosas, subutilizadas e ocupadas irregularmente, investigadas no estudo de caso.



Fonte: Elaboração própria, 2021

Figura 7 – Imagens de aproximação das áreas públicas de estudo.

1.
Ocupação irregular com alta densidade construtiva

Acesso pela Rua Márcio Akira Miura



2.
Filete de área verde ocupada irregularmente

Acesso pela Rua Lira Cearense



3.
Ocupação irregular com alta densidade construtiva

Acesso pela Rua Paiva



4.
Area verde gradeada pela Enel

Acesso pela Rua Forte da Barra



5.
Terreno baldio, entulho

Rua Professor Oscar Campiglia



Fonte: Elaboração própria, 2021

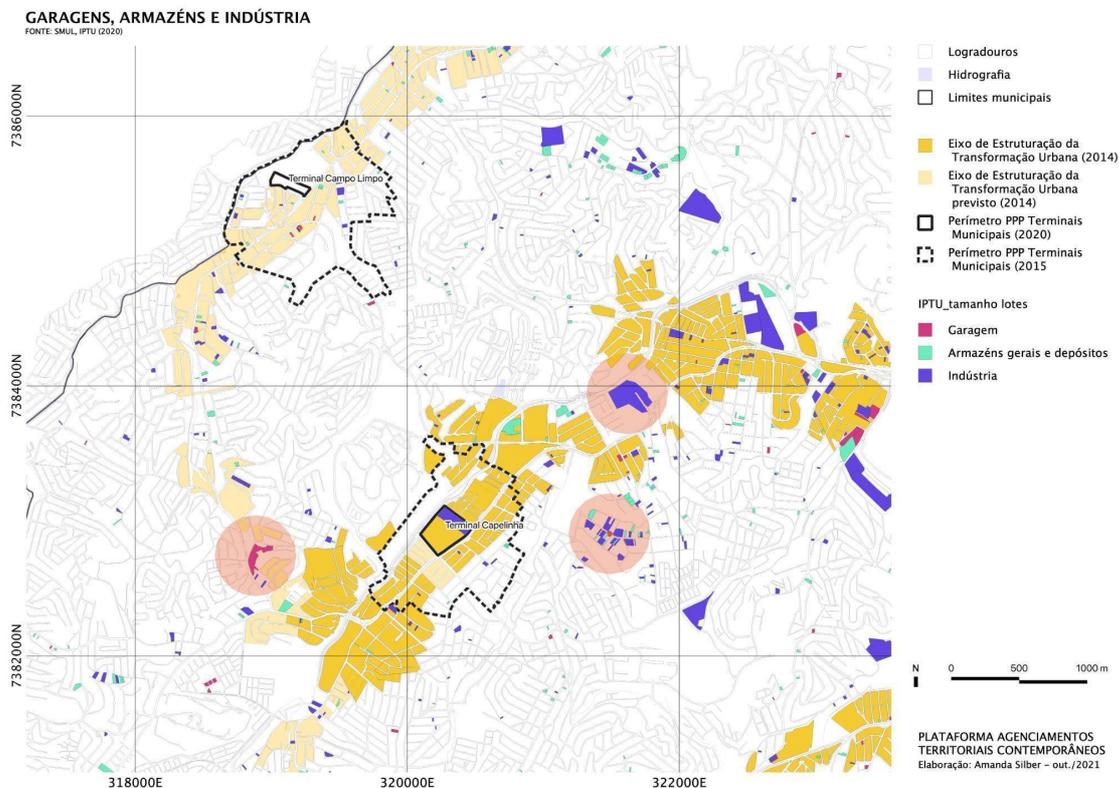
Como ilustrado, a concentração de terras municipais no entorno do Parque Lagoa dos Patos é, em sua predominância, densamente ocupada por habitações e comércio irregulares, ou áreas verdes muradas, aparentando ser remanescentes de desmembramento de lote. Ainda, observa-se pelo mapa de implantação que nenhum destes terrenos está englobado no Eixo de Estruturação de Transformação Urbana, o que indica uma baixa probabilidade da sua incorporação em projetos de transformação do território. Sendo assim, é possível concluir que as possibilidades de exploração dos terrenos públicos

ociosos, subutilizados ou ocupados irregularmente nas imediações dos terminais analisados é extremamente baixa.

No entanto, ao investigar as possibilidades de transformação de um espaço urbano, é necessário olhar para além dos ativos públicos ociosos, subutilizados e irregularmente ocupados. Fatores como a concentração de garagens, estacionamentos e terrenos grandes com funções obsoletas – a exemplo de grandes indústrias e armazéns – podem indicar áreas passíveis de serem substituídas, impulsionando transformações imobiliárias e urbanas nas imediações. Para isso, realizou-se uma segunda fase de análise, investigando a existência destes três elementos no entorno dos terminais Campo Limpo e Capelinha.

Sobrepondo as camadas disponíveis no Geosampa com informações obtidas através do IPTU, foi possível identificar uma série de garagem, armazéns gerais e depósitos e indústrias ao redor dos Terminais. Dentre estas, foram selecionadas três situações passíveis de uma análise mais profunda, uma vez que à primeira vista aparentam indicar uma possibilidade de transformação do território. A primeira, a maior garagem das imediações que se encontra à oeste do Terminal Capelinha. A segunda, demarcada como indústria, à leste do mesmo terminal, e a última, uma concentração de armazéns e indústrias a sudeste do terminal.

Figura 8 – Mapa de garagens, armazéns gerais e indústrias no entorno dos Terminais Campo Limpo e Capelinha.



Fonte: Dados de SMUL, IPTU (2020). Elaboração própria, 2021.

Após averiguação por imagem de satélite e *Google Street View*, verificou-se que a garagem a oeste do Terminal se trata do estacionamento da KBPX, empresa que ganhou licitação realizada em 2019 para realizar a administração, operacionalização, vigilância e manutenção do Terminal Vila Prudente (SMT, 2019a). Embora temporariamente subutilizada, a possibilidade de transformação desta área é baixa, uma vez que integra o sistema de transporte metropolitano. A indústria demarcada a leste do terminal também corresponde a um estacionamento de ônibus, desta vez da empresa Viação Campo Belo G1, que assim como a KBPX, tem contratos com o poder público (SMT, 2019b). A partir destas constatações, é possível afirmar que a possibilidade de exploração destes terrenos é baixa.

Por fim, o terceiro polo analisado se trata de uma concentração de indústrias e armazéns na Av. Jacobus Baldi e na Rua Yoshimara Minamoto, a sudeste do Terminal Capelinha. Em seu trecho mais próximo ao Terminal, a Avenida é caracterizada majoritariamente por indústrias e armazéns de diferentes setores produtivos, à exemplo da Metalúrgica Alado, da XKS Indústria e Comércio de Peças para Bicycletas e da Fábrica Pirineus Embutidos Artesanais. Tem-se como hipótese que a variedade de usos industriais demonstra uma maior dificuldade na possibilidade de aquisição ou desapropriação destes terrenos para uma possível especulação imobiliária, uma vez que, por integrarem setores distintos, sua obsolescência não necessariamente está correlacionada e acontece concomitantemente. Mesmo diante desta consideração, é possível especular que, de todas as áreas analisadas, este polo talvez seja o mais passível de ser transformado futuramente.

Figura 9 – Imagens de aproximação das garagens, armazéns e indústrias estudadas.

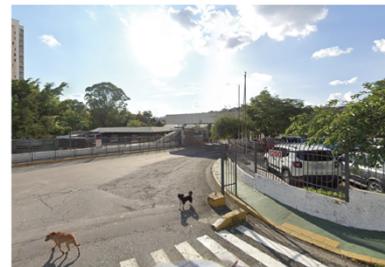
1. Estacionamento de ônibus da empresa KBPX

Acesso pela Av. Carlos Lacerda

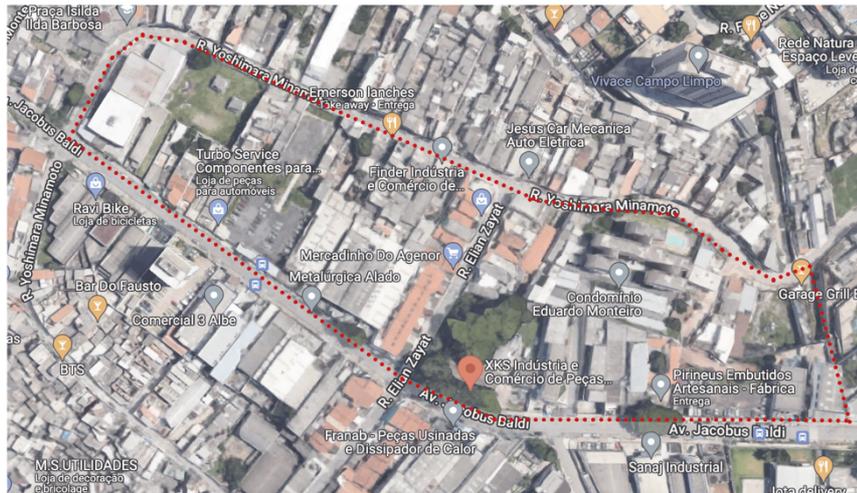


2. Estacionamento de ônibus da empresa Viação Campo Belo G1

Acesso pela Estrada de Itapecerica



3. Concentração de indústrias e armazéns



Av. Jacobus Baldi



Rua Yoshimara Minamoto

Fonte: Elaboração própria, 2021

Como constatado pelos dois ensaios realizados, sob a ótica das áreas públicas ociosas e dos grandes lotes com funções obsoletas, as possibilidades

de transformação do entorno dos terminais Campo Limpo e Capelinha são bastante restritas. As imediações destes equipamentos de transporte apresentam um tecido urbano consolidado, com poucas áreas suscetíveis a sofrer radicais transformações devido à ausência de ativos disponíveis, públicos ou privados, para que estas se realizem.

Ainda sobre as possibilidades de transformação deste território, este ensaio vai ao encontro com um estudo sobre a experiência das ZEIS nos Projetos de Intervenção Urbana em análise do caso do Arco Jurubatuba, realizado pela Articulação Vila Andrade⁷. O artigo, que foi apresentado no Fórum 21 - Plano Diretor e Política Urbana de São Paulo, pontuou que a área do Campo Limpo é um território com poucas possibilidades transformação devido sua urbanização bastante consolidada, com a presença de assentamentos vulneráveis e aproximadamente 30% do trecho estudado demarcado como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). (Valeris et. al, 2021). Os autores ainda salientam a falta da gestão pública realizar aproximação com as demandas da região do Arco Jurubatuba, uma vez que moradores da área tomaram conhecimento sobre o projeto apenas durante audiências públicas, quando então descobriram que estariam frente a ameaças de despejo, sob a justificativa da implementação de melhoramentos viários e conservação de áreas verdes. Esse problema, recorrente na implementação dos Grandes Projetos Urbanos, é fundamental ser refletido no presente estudo de caso para questionar se a população do entorno dos Terminais Municipais está ciente da licitação, e entende os possíveis desdobramentos práticos desta parceria público-privada, especialmente frente à ausência de definições concretas a respeito das possibilidades de atuação da concessionária no espaço urbano.

Diante do ensaio realizado e em consonância com a pesquisa da Articulação Vila Andrade, suscita-se o questionamento em relação à mudança do escopo de atuação no entorno no edital de concessão dos Terminais de Ônibus de São Paulo. Como observado na sequência de cenas analisadas, o edital de 2017 previa a concessão de 24 terminais de ônibus, tal qual a área de abrangência de seus entornos imediatos. A concessionária estaria encarregada da elaboração de um Projeto de Intervenção Urbana que definiria as melhorias urbanísticas associadas à concessão de cada terminal, o que evidencia a aposta da gestão pública em utilizar a concessão dos terminais como vetor do desenvolvimento urbano de seus entornos, possibilitando à concessionária intervir no perímetro de abrangência quase que livremente. No modelo atual da concessão, esta atuação parece estar mais restrita. Embora o Edital de 2021 e seus documentos anexos não definam concretamente os usos permitidos para possibilidade de exploração comercial deste equipamento, a área de abrangência demarcada nos documentos oficiais se limita apenas ao perímetro dos terminais.

Seria esta mudança devida aos constrangimentos presentes nas restrições da intervenção urbana nas áreas mais periféricas da cidade, onde não

⁷ Coletivo composto por uma série movimentos e entidades, sendo eles a União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidade FAUUSP, LabJuta UFABC, BRCidades, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Luta Popular, Associação Civil Sociedade Alternativa, Observatório de Remoções

se encontram os ativos urbanos objeto de concessão, como se viu a partir do caso do Terminal Campo Limpo Capelinha?

REFLEXÕES FINAIS

A reflexão proposta por este estudo vai no sentido de explorar as relações de dependência entre o Projeto de Intervenção Urbana, bem como os dispositivos de concessão em termos gerais, para os Terminais de Ônibus de São Paulo, e ativos urbanos para a sua concessão.

Como observado por Santoro et. al (2018), há uma movimentação crescente de regulação da terra pública para que esteja disponível, podendo ser alienada ou concedida aos privados de forma rápida e fácil, disponibilizada aos mercados, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização. Como explicitado nas primeiras cenas, no primeiro modelo elaborado para a concessão dos terminais de ônibus, o mecanismo do PIU atuaria como articulador e facilitador da disponibilização de terras à concessionária, possibilitando a desapropriação de terras no entorno ou por meio da disponibilização das áreas públicas. Ainda, a indefinição em relação às diretrizes urbanísticas e demais contrapartidas que o poder público requer do processo de concessão tornavam evidente a incorporação das áreas públicas e do espaço urbano de modo geral em um processo de transformação da cidade norteado por uma racionalidade liberal de produção do espaço urbano.

À vista do novo edital lançado em 6 de março de 2021, sob forma de Parceria-Público-Privada, e a licitação publicada em 27 de agosto do mesmo ano, objetivou-se compreender as possibilidades de exploração das terras públicas nas imediações dos terminais em questão. Na primeira versão do edital de concessão, era assegurado à concessionária o direito de explorar a área de abrangência do entorno imediato dos terminais, o que configuraria uma evidente possibilidade de exploração de terras públicas nas imediações. Embora haja dúvidas em relação a esta possibilidade no novo modelo, tendo em vista que os limites de atuação da concessionária são apresentados de maneira ambígua pelo edital e seus anexos, as respostas oficiais da Prefeitura garantem que a exploração será restrita à área interna, externa e aérea destes equipamentos.

Neste sentido, o questionamento levantado gira em torno do motivo desta mudança. Como observado no estudo de caso, há uma baixa oferta de terras públicas e imóveis notificados passíveis de desapropriação na região dos terminais analisados, o que gera indagações a respeito da dependência de terras públicas como ativo para a realização de concessões mais abrangentes. Ainda, como confirmado pela Articulação Vila Andrade, as possibilidades de transformação do entorno dos terminais estudados são extremamente baixas, devido a um contexto urbano consolidado em área periférica. O que demonstra, em termos gerais, os vínculos entre os PIUs e os processos de concessão nas intervenções urbanas realizadas em São Paulo.

Como observado por D'Almeida (2019), a finalidade do PIU em processos de reestruturação urbana parece ser voltada a viabilizar a concessão do espaço, em detrimento da garantia de seu interesse público. O presente artigo pode corroborar com essa tese ao analisar os processos de concessão dos Terminais Municipais de Ônibus, especialmente analisando, por um lado, os sucessivos ensaios sobre as formas de capturar ativos públicos em intervenções urbanas

modeladas para atrair parcerias privadas em projetos de interesse público, e por outro, as relações de dependência entre o dispositivo do PIU e os processos de concessão, que se evidenciam especialmente onde não são encontrados, apesar de recorrentemente ensaiados, os ativos urbanos de interesse às concessões.

Por suposto, para que a concessão de um espaço se viabilize, se torna necessário que haja interesse dos diversos setores privados atuantes na produção do espaço urbano para o desenvolvimento da região, que acontece quando há o vislumbre de considerável retorno financeiro com o investimento. No caso de áreas periféricas, como a do Terminal Campo Limpo e Terminal Capelinha, o entorno urbano com alta densidade construtiva e a ausência de ativos públicos e passíveis a desapropriação configuram um cenário de baixa atratividade de investimentos, com pouca possibilidade de intervenções no entorno urbano baseados na lógica que pressupõe o PIU. É possível corroborar esta hipótese ao contrastamos a atratividade da área analisada a de outros equipamentos e regiões com PIUs em processo de andamento, como Ginásio do Ibirapuera, o Pacaembu e o Minhocão, cujos projetos são modelados contando com interesse de setores privados tanto pelas possibilidades de remodelação da área e de seu entorno, quando pela tendência de valorização destas regiões, resultando em um maior retorno financeiro.

Entende-se, portanto, que o que está em jogo nestas modelagens é o entorno urbano de um equipamento público, e é aí que reside a relação de dependência entre os Projetos de Intervenção Urbana e os ativos urbanos para a sua concessão. A viabilidade dos PIUs parece se fundamentar nas possibilidades de disponibilização de ativos públicos ou passíveis a serem desapropriados, a partir dos quais a concessionária consegue realizar intervenções no espaço urbano visando a rentabilidade da intervenção urbana. Em outras palavras, os PIUs parecem se demonstrar exclusivamente destinados aos locais onde há previsão de rentabilidade.

REFERÊNCIAS

BLEICH, A. S. *Espaços públicos ociosos e as implicações práticas da gestão de áreas públicas em São Paulo*. Trabalho final de graduação. São Paulo, Escola da Cidade, 2020.

CIDADE DE SÃO PAULO. *Decreto 56.901, de 29 de março de 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. São Paulo: Diário Oficial do Município, 2016.

_____. *Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016*. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico – PDE. São Paulo, Diário Oficial, 2016. <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-56.901.pdf>> Acesso em: 15 dez 2021.

_____. *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.* Plano Diretor Estratégico. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei no 13.430/2002. São Paulo: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C%89GICO.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

_____. *Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015.* Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do art. 21 da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001. São Paulo, Câmara Municipal <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16211-de-27-de-maio-de-2015>> Acesso em: 15 de dez. 2021

_____. *Lei no 16.703, de 4 de outubro de 2017.* Lei de Concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. São Paulo: Câmara Municipal, 2017a. Disponível em: <<http://www.sinesp.org.br/index.php/179-saiu-no-doc/4250-lei-n-16-703-de-04-10-2017-disciplina-as-concessoes-e-permissoes-de-servicos-obras-e-bens-publicos-que-serao-realizadas-no-ambito-do-plano-municipal-de-desestatizacao-pmd-introduz-alteracoes-na-lei-n-16-211-2015>>. Acesso em: 15 dez. 2021.

_____. *Aviso de suspensão. Concorrência internacional Nº 002/SMT/2018.* Concessão para administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação do terminal de ônibus Princesa Isabel e de seus empreendimentos associados, e realização de obras de melhoria no perímetro de abrangência. São Paulo, Diário do Transporte, 13 de abril de 2019.

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

D'ALMEIDA, C. H. *Como o urbanismo tem sido operado em processos de concessão. A aplicação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo,* Anais XVIII ENANPUR 2019.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt; GUERESI, S. *Plano diretor e operações urbanas: o desafio da gestão pública em território de reestruturação urbana.* CADERNOS FGV PROJETOS – Cidades Sustentáveis, ano 13, número 32, Edição Especial Bilingue, p. 258-308, 2018.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Caderno de Propostas dos Planos Regionais das Subprefeituras.* São Paulo: SMDU, 2016.

<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/PRS_Propostas-CO.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. *Consultas Públicas dos PIUs dos Terminais Municipais de Ônibus Capelinha, Campo Limpo e Princesa Isabel. Processos Participativos encerrados.* São Paulo, 2017a. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/consultas-publicas/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. *Consulta Pública dos PIUs do Terminal Capelinha, Terminal Campo Limpo e Terminal Princesa Isabel.* São Paulo, 2017b. Disponível em: 2016. Disponível em: <<http://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminal-campo-limpo/>>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. *Edital de Chamamento Público no 05/2017:* para a apresentação de estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica, urbanística e de engenharia e arquitetura para a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação de 24 terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros, seus empreendimentos associados e seus perímetros de abrangência. São Paulo, 2017d. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desestatizacao/projetos/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=239127>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. *PMI Terminais de ônibus.* Apresentação. São Paulo, 2017e. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/pmi-terminais-de-onibus/#ficha_container>. Acesso em: 30 set. 2017.

_____. *Decreto no 58.066, de 05 de janeiro de 2018.* Dispõe sobre os Projetos de Intervenção Urbana previstos no § 1o do artigo 2o da Lei no 16.211, de 27 de maio de 2015, bem como sobre a análise dos processos de licenciamento que especifica. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 2018c. Disponível em: <<http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20171221&Caderno=DOC&NumeroPagina=1>>. Acesso em: 22 maio 2019.

_____. *Edital de licitação SEI nº 6011.2021/0000494-1.* [Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo]. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 6 mar. 2021a.

_____. *ANEXO II - Edital de licitação, SEI nº 6011.2021/0000494-1.* [Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo]. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 6 mar. 2021b.

_____. *SUBANEXO III DO ANEXO III - Cadernos de encargo da concessionária.* Contrato de licitação SEI nº 6011.2021/0000494-1. [Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo]. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 6 mar. 2021c.

_____. *Edital de licitação, Concorrência N° EC/002/2021/SGM-SEDP.* [Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo], Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 27 ago. 2021d

_____. *ANEXO III DO EDITAL – MEMORIAL DESCRITIVO DA ÁREA DE CONCESSÃO. CONCORRÊNCIA N° EC/002/2021/SGM-SEDP.*[Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo], Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 27 ago. 2021e

_____. *ANEXO III DO CONTRATO – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA. SUBANEXO III – USOS PERMITIDOS. CONCORRÊNCIA N° EC/002/2021/SGM-SEDP.*[Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo], Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 27 ago. 2021f

_____. *ANEXO IX DO CONTRATO – DIRETRIZES PARA PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA. CONCORRÊNCIA N° EC/002/2021/SGM-SEDP.*[Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa, compreendendo a administração, manutenção, conservação, exploração comercial e requalificação dos terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros da Cidade de São Paulo], Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 27 ago. 2021g

_____. *Informes Urbanos. Adensamento construtivo nos eixos e macroáreas a partir dos dados do IPTU.* Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento. Prefeitura de São Paulo, São Paulo, 13 dez. 2021h

SECRETARIA MUNICIPAL DE MOBILIDADE E TRANSPORTES. *1º TERMO DE ADITAMENTO AO CONTRATO N° 009/19 SMT.GAB.* Remunerar a execução de serviços de Administração, Operação e Manutenção e vigilância do Terminal Vila Prudente. São Paulo, 2019.
<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/transportes/acesso_a_informacao/contratos/contratos_e_anexos/mai19/area7_009-19_aditamento-kbpx.pdf> Acesso em: 15 dez. 2021

_____. *CONTRATO Nº 071/19 - SMT. GAB Lote Operacional 8E e AR9. Transporte Coletivo Urbano de Passageiros na Cidade de São Paulo.* São Paulo, 2019b. <<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/71-19.pdf>> Acesso em: 15 dez. 2021

SP-URBANISMO. *Projetos de Intervenção Urbana dos Terminais Municipais Caderno de Referências: Diagnóstico Socioterritorial e Programa de Interesse Público.* São Paulo, jun. 2017. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/07/PIU_terminais-municipais_2017_07.pdf> Acesso em: 30 set. 2017.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.; MENDONÇA, P. O papel das terras públicas na mobilização do estado pelo capital em São Paulo. In: *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo.* São Paulo: LabCidade, 2018.

VALERIS, L. B.; ARRAIS, T. J.; SOUZA, V. I. *A experiência das ZEIS nos Projetos de Intervenção Urbana: o caso do Arco Jurubatuba.* LabCidade, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/a-experiencia-das-zeis-nos-projetos-de-intervencao-urbana-o-caso-do-arco-jurubatuba/?fbclid=IwAR3SIhgyNBETyNg5vLwPF3IxuWr8DANB0UgxUQ2LG_4I1sF4E1vgqWoxP20> Acesso em: 18/10/2021