

de terras públicas brasileiras e evidenciou a necessidade da existência de um plano articulado que revertesse a lógica empregada de gestão “caso-a-caso”.

Incentivado pelo processo da CPI, o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 foi o primeiro instrumento legislativo municipal a endereçar a questão das terras públicas na cidade, estipulando realização de um cadastramento e mapeamento das áreas e edifícios públicos, implantando e mantendo atualizado um sistema único informatizado de cadastro georreferenciado (art. 86, Lei n. 13.430/02), e a elaboração de um Plano de Gestão de Áreas Públicas (art. 82, II), responsável por estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas para equipamentos, considerando suas características, dimensões e localização. No entanto, as gestões que atuaram sob este Plano Diretor não colocaram em prática nenhuma das medidas previstas.

A necessidade de estruturação de um plano para gestão das terras públicas se mantém como diretriz no Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei n. 16.050/2014), elaborado pela gestão Fernando Haddad (2013-2016). O PDE visava, por meio da criação de um Plano de Gestão de Áreas Públicas, garantir a realização de um diagnóstico da situação das terras públicas municipais e, principalmente, a utilização social das terras públicas, propondo a organização, digitalização, georreferenciamento e publicização do acervo de áreas municipais. No entanto, a efetiva implementação das medidas previstas pelo Plano Diretor enfrentou uma série de gargalos, passando pela desorganização do acervo, a falta de diálogo intersecretarial, a resistência do corpo técnico até a descontinuidade de gestão (BLEICH, 2020). Este último fator resultou na divulgação de uma camada incompleta no Geosampa, com apenas 3.057 áreas públicas cadastradas.

Ao mesmo tempo em que o PDE de 2014 previa destinações sociais às terras públicas, sua elaboração foi atravessada por uma diferente agenda de planejamento urbano, que opta por um planejamento estratégico por meio de projetos urbanos localizados e concretos, em torno de uma grande área do município, demarcada como Macroárea de Estruturação Metropolitana, recortando uma parte do território que seria regulada a partir de projetos urbanos, em detrimento de uma regulação geral do território. Neste caso, as terras públicas seriam âncoras para as transformações urbanas pretendidas, muitas vezes inseridas em “projetos estratégicos” dentro de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs).

Os PIUs 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). Os “projetos estratégicos”, são intervenções propostas para áreas com predominância de imóveis e terras públicas, cujo desenvolvimento deve ser realizado por meio parceria com a iniciativa privada, visando à obtenção de contrapartidas urbanísticas definidas de

acordo com programas de interesse público específicos, como habitação de interesse social, áreas verdes e equipamentos públicos. Por definição, observa-se que a terra pública é utilizada como alavanca da reestruturação urbana, veiculada por meio de regimes de parceria com a iniciativa privada.

Os desdobramentos desse *modus operandi* de disponibilização de terras públicas compõem políticas de austeridade fiscal e uma agenda de privatizações que permite a entrada do capital financeiro privado na produção imobiliária e de infraestrutura pública (ROLNIK, 2021). Sendo assim, é possível identificar contradições no planejamento municipal, que prevê a destinação social das terras públicas ao mesmo tempo que promove mecanismos para a sua privatização/desestatização (SANTORO et al., 2018a; SANTORO e UNGARETTI, 2021).

Com o fim da gestão Haddad, e o início do governo Dórias-Covas (2017-2020), a desestatização se tornou um plano anunciado. Logo no primeiro ano, a gestão criou a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (Decreto n. 57.576/2017), elaborou um Plano Municipal de Desestatização (PMD) (Lei n. 16.703/2017), concebeu o Conselho Municipal de Desestatização e o Fundo Municipal de Desenvolvimento, para além da formação das empresas públicas SP-Parcerias e SP-Negócios, facilitadoras no processo de disponibilização dos ativos municipais.

O Plano Municipal de Desestatização mapeou inicialmente 55 áreas, equipamentos e serviços municipais passíveis a serem concedidos, e estabeleceu uma série de mecanismos para viabilizar sua desestatização. No entanto, algumas propostas de desestatização não se restringiam apenas a um serviço ou uma área, e sim a um espaço urbano, e nesses casos se previa a elaboração de um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento que passa a ter papel operativo fundamental para a viabilização da concessão do espaço urbano (D'ALMEIDA, 2020).

Na esfera estadual já vinha sendo observada uma crescente regulação das terras públicas para que estivessem disponíveis, podendo ser alienadas ou concedidas a entes privados sem grandes entraves, disponibilizadas aos mercados, às lógicas de apropriação de renda, sem garantia do cumprimento do interesse público na sua utilização (SANTORO et al, 2018b; SANTORO e UNGARETTI, 2021). No ano de 2019, foi anunciada a meta de desestatização de 22.000 terras públicas, através da justificativa de que a administração pública não possui capacidade técnica de gestão das áreas sob sua propriedade, e que então, uma vez transformadas em propriedade privada, teriam um destino promissor para a cidade sob a lógica do livre mercado (ROJAS E LEONELLI, 2019). Para isso, foram articulados diversos instrumentos facilitadores da disponibilização de terras públicas a entes privados, a exemplo dos Fundos de Investimento Imobiliários (FIIs) e das Parcerias Público-Privadas (PPP).

No caso do conjunto de PPPs Habitacionais do Estado, para além da sua utilização para a construção dos equipamentos públicos e empreendimentos habitacionais e a sua posterior privatização através da venda das unidades, as terras públicas são utilizadas como garantias de

pagamento de contraprestação aos parceiros privados (SANTORO et al, 2018a). A PPP Habitacional do Estado no Centro de São Paulo se configura como um processo de reestruturação urbana, viabilizado através da desapropriação de quadras inteiras e da utilização das terras públicas para construção de Habitação de Interesse Social.

Com edital lançado em 2018, o município de São Paulo elaborou a sua própria PPP Habitacional, conhecida como “PPP Casa da Família”. Se estrutura na forma de 12 lotes estrategicamente escolhidos e prevê mais de 24 mil unidades habitacionais, para além de empreendimentos comerciais e logísticos. Assim como na PPP Habitacional do Estado, as terras públicas têm papel fundamental em sua implementação, sendo exploradas pelo parceiro privado não só para a construção de habitações, mas para edifícios de natureza rentável. Entre as diversas contradições na estruturação deste modelo habitacional, é importante ressaltar a ameaça de remoções em territórios populares. Por meio de processos de reestruturação urbana, a PPP Habitacional cria territórios propícios para a ocupação pela população com maior renda, sem garantia da promoção de habitação social para as populações que ali residiam. (Almeida et al, 2020)

Com o panorama apresentado acima, é possível observar uma perversa inversão: da necessidade evidenciada em âmbito municipal pela CPI das Áreas Públicas de um plano estruturado que revertesse a lógica empregada de “gestão caso-a-caso” visando a utilização social das terras públicas, foi criada uma articulação de diversos instrumentos para a sua disponibilização sistemática a entes privados. Nesse sentido, a presente pesquisa propõe uma reflexão acerca das mudanças na mobilização de terras públicas no planejamento urbano do município a partir do Plano Diretor Estratégico de 2014, tendo como objeto de estudo os Projetos de Intervenção Urbana e a PPP Habitacional, investigando sua operação como instrumentos de privatização/desestatização das terras públicas de São Paulo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D. SANTORO, P. F.; CASTRO, U. “PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos”. In: Fernanda Accioly Moreira, Raquel Rolnik, Paula Freire Santoro (orgs.). **Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções - Relatório bianual 2019-2020**. São Paulo: FAUUSP, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOjl16Cw/view>. Acesso em 10/04/2022.

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.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Relatório da CPI de Áreas Públicas**. São Paulo, 2000-2001.

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.

MOREIRA, T. **Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras**. Oculum Ensaios, n. 7_8, p. 136-145, 2008.

ROJAS, V. E. M. dos; LEONELLI, G. C. V. **A venda de terras públicas pelo Fundo Imobiliário do Estado de São Paulo Formação e Questionamentos**. Anais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. Palmas, 2019.

ROLNIK, R. Plano Diretor: Repensando a pauta urbanística de SP #1. Youtube LabCidade, 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=QV9PzmbK2MU&t=1166s>>. Acesso em: 10/04/2022.

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, 2018a.

SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. Parcerias Público-Privadas e Habitação Social: vínculos perversos. In: **Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo**. 2018b.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D.. Os Fundos de Investimento Imobiliário Públicos: submissão da terra pública às lógicas imobiliário-financeiras? In: **Propriedades em Transformação 2: Expandindo a agenda de pesquisa**. São Paulo, 2021.

SÃO PAULO, Lei n. 13.430 de 31 de Setembro de 2002. Revoga a lei No 10.676/88 e dispositivos das leis Nos 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81 e Institui o Plano Diretor Estratégico e o Sistema de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. São Paulo, Brasil.

SÃO PAULO, Lei n. 16.050 de 31 de Julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo, Brasil.

SÃO PAULO, Lei n. 16.703 de 4 de outubro de 2017. Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização - PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. São Paulo, Brasil.