

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

Simone Gueresi\*

\*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

### Resumo

*Este artigo tem como objetivo analisar os arranjos de governança e a participação social em um Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento urbanístico previsto no Plano Diretor de São Paulo (SP) de 2014, e seu impacto em territórios populares. Apresenta-se neste texto o estudo de caso de duas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) situadas no perímetro do PIU Arco Jurubatuba, na zona sul da cidade. As questões que orientaram o trabalho foram: (i) como se deu a participação das comunidades desses territórios populares nas discussões sobre o projeto de intervenção que as afetaria; e (ii) qual o arranjo de governança resultante da proposta, considerando a sobreposição de instrumentos dentro do PIU. Evidencia-se que os arranjos institucionais e os instrumentos selecionados para elaboração e futura implementação do PIU aumentam a complexidade do projeto, a fragmentação do processo e a superficialidade dos procedimentos de participação e legitimação da intervenção. Escolhas feitas durante a elaboração do PIU e a matrioska de instrumentos resultante dificultam a identificação do momento e do locus de tomada de decisões cruciais sobre a intervenção que atinge os territórios populares, prejudicando a participação social e adiando (ou impedindo) contestações.*

### Palavras-chave

*Arranjos Institucionais; Instrumentos Urbanísticos; Governança Urbana; Participação Social; Planejamento Urbano; Projeto de Intervenção Urbana; São Paulo (cidade).*

## THE MATRYOSHKA OF URBAN INSTRUMENTS IN URBAN INTERVENTION PROJECTS IN SÃO PAULO

Simone Gueresi\*

\*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brazil

### Abstract

*The aim of this article is to analyze the arrangements for the governance and social participation in the Arco Jurubatuba Urban Intervention Project (UIP), an urban instrument provided for in the 2014 São Paulo (SP) Master Plan, and its impacts on low-income territories. The article presents a case study of two Special Zones of Social Interest (ZEIS) located within the area of the project, in the south zone of the city. Two questions guided the investigation: (i) To what extent did the communities participate in the discussions regarding the proposal?; and (ii) What were the governance arrangements that resulted from the proposal, considering the overlap of instruments within the UIP. It is highlighted that the institutional arrangements and the instruments selected for formulating and implementing the UIP increased the complexity of the project, the fragmentation of the process and the superficiality of the procedures for participating and legitimizing the intervention. Choices made during the UIP design and its “matryoshka” of instruments made it difficult for people to identify when and where crucial decisions were made regarding the intervention that affected low-income territories, thereby impairing social participation and postponing (even preventing) any resistance.*

### Keywords

*Institutional Arrangements; Urban Instruments; Urban Governance; Social Participation; Urban Planning; Urban Intervention Projects; São Paulo (city).*

# A MATRIOSKA DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM SÃO PAULO<sup>1</sup>

*Simone Gueresi*

## Introdução

A partir dos anos 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 as propostas pontuais de intervenção (construção, destruição e reconstrução de partes da cidade), em contraposição ao plano abrangente e integrado; o foco em parcerias público-privadas; e a atuação de governos locais para atrair fontes externas de financiamento e novos investimentos (Harvey, 1996; Swyngedouw; Moulaert; Rodriguez, 2002).

Essa dinâmica mudou os atores envolvidos, os arranjos institucionais e os instrumentos de ação pública, tornando mais complexos os padrões de governança urbana, dificultando a identificação de onde se localizam o poder e a tomada de decisões (Swyngedouw; Moulaert; Rodriguez, 2002; Guironnet; Halbert, 2015; Raco, 2014).

---

1. Versões preliminares deste artigo foram apresentadas no 26th World Congress of Political Science (IPSA, 2021) e no XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur, 2022). GUERESI, S. A Governança Urbana e os Projetos de Intervenção Urbana em Territórios Populares na Cidade de São Paulo. WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE, 26. 2021 [virtual]. [S. l.]: International Political Science Association, 10 a 15 de julho de 2021. Theme: New Nationalisms in an Open World. GUERESI, S. A matrioska de instrumentos urbanísticos nos projetos de intervenção urbana em São Paulo. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 19., 2022, Blumenau. *Anais [...]*. Blumenau: Anpur, 22 a 26 de maio de 2022 [on-line]. Tema: Planejando o Urbano e o Regional – Organizando a Esperança.

No Brasil, o chamado planejamento estratégico de cidades e as propostas de transformação urbana em áreas delimitadas encontram um processo de urbanização já marcado por beneficiar de forma desigual diferentes partes da cidade, mantendo e gerando desigualdades socioterritoriais (Kovarík, 1979; Maricato, 1979; 1996; Bonduk; 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 a influência do setor privado na tomada de decisões governamentais (Arantes; Vainer; Maricato, 2000; Sánchez, 2001; Novais, 2014; Rolnik, 2015; Freitas, 2018; Nobre, 2019).

O país conheceu também, a partir dos anos 1980, experiências de participação social e de 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: 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, 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; Brasil, 2001) 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 de maneira perversa para acomodar interesses (Rolnik, 2021; Santoro, 2021).

A cidade de São Paulo tem uma trajetória de mais de duas décadas na utilização de arranjos que combinam flexibilização de regras urbanísticas com venda de direitos construtivos em perímetros restritos, iniciada com as operações interligadas e passando por operações urbanas, consorciadas ou não. Essas experiências são criticadas por subordinação aos interesses do mercado, agravamento de desigualdades socioterritoriais e concentração territorial de investimentos (Fix, 2001; 2003; Castro, 2006; Ferreira, 2017; Stroher, 2019; Nobre, 2019). Diante das 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).

Depois da aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (São Paulo Cidade, 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, 2016; Aparecido Jr.; Fiaschetti, 2018).

Em outubro de 2022, a seção de monitoramento dos PIUs da Prefeitura de São Paulo apresentava informações sobre dezoito projetos, dos quais quatro em fase de implantação, ou seja, aprovados (São Paulo, Cidade, 2022). Ainda que não seja possível avaliar sua implementação, os PIUs vêm sendo objeto de debates e estudos que analisam tanto aspectos regulatórios como o processo de discussão, escolha e elaboração dos projetos.

Esse interesse se explica porque o processo por meio do qual as políticas públicas são desenhadas, assim como o desenho resultante, influencia a implementação e os resultados, além de impactar significados e a distribuição de poder entre atores (Lascoumes; Le Galés, 2007; Howlett; Mukherjee, 2018; Pires, 2019). Além disso, as políticas de ordenamento territorial no Brasil são marcadas pela tradição jurídico-formal, supervalorizando leis, regulamentos e outros atos normativos, o que torna a discussão das normas uma arena de disputa relevante.

Os PIUs podem ser uma iniciativa do poder público ou propostos por meio de Manifestações de Interesse Privado (MIP). Santoro e Nunes (2018) identificaram três tipologias na cidade de São Paulo: (i) PIUs de terminais urbanos, para concessão de 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 exemplificado pelo PIU Arco Jurubatuba (PIU-AJ), de que trata este artigo.

O PIU-AJ foi proposto pelo governo municipal e colocado em discussão publicamente em 2017; encaminhado como projeto de lei ao Legislativo em 2018 (São Paulo, Cidade, 2018c); suspenso por decisão judicial em 2019; e retomado no Legislativo, em 2022, também por decisão da Justiça. O processo de discussão desse 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.

A proposta do PIU-AJ é analisada com foco em duas comunidades, demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no PDE 2014 (São Paulo, Cidade, 2014) e situadas no perímetro do projeto de intervenção: Jardim Cristal e Morrão.

O artigo busca responder a duas perguntas principais: (i) como se deu a participação das comunidades na elaboração da proposta que as afetaria, considerando o processo de participação social propriamente dito e a forma de inserção desses territórios no projeto proposto; e (ii) qual foi o arranjo de governança resultante da proposta desenhada, em face da sobreposição e da justaposição de instrumentos dentro do PIU.

A hipótese é de que os arranjos institucionais e os instrumentos selecionados para a 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 lócus de tomada de decisões cruciais sobre as intervenções urbanísticas que atingem territórios populares.

A análise apoia-se principalmente em pesquisa documental (projeto de lei, apresentações eletrônicas oficiais, notas técnicas, relatórios de audiências e consultas públicas, atas de reuniões etc.) nos sítios eletrônicos da prefeitura; análise da legislação correlata (leis e outros normativos municipais e federais), assim como em consulta a artigos, notícias e estudos acadêmicos sobre os PIUs. Subsidiariamente, também foram usadas informações primárias obtidas por meio de oficina com representantes das duas comunidades, de visita guiada por lideranças locais e de entrevistas individuais com moradores.<sup>2</sup>

O 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, elencam-se as características gerais das ZEIS estudadas e percepções de moradores sobre as propostas de intervenção do poder público nos territórios. Na terceira, abordam-se o processo de discussão pública na elaboração do PIU e a inclusão das comunidades nesse 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.

---

2. As atividades de campo foram conduzidas em equipe, com a participação de Douglas Tadashi, Guilherme Rodrigues, Maria Luiza Belo e Marília Müller, entre os meses de maio e junho de 2019, no âmbito de um trabalho acadêmico na disciplina Planejamento Territorial Contra-hegemônico: Teorias e Práticas, com objetivos um pouco diferentes e complementares aos deste artigo. Foram realizadas quatro entrevistas individuais, com três moradores do Jardim Cristal e uma moradora do Morrão. As entrevistas foram gravadas em vídeo, mediante autorização verbal no início da gravação. Optou-se por manter o anonimato dos entrevistados.

## 1. Governança urbana, arranjos institucionais e instrumentos de política pública

A emergência dos estudos sobre governança (1980-90) é relacionada a mudanças na atuação do Estado (com a retração e a transferência de funções executoras, a ampliação de função regulatória e a 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 envolvidos em funções de responsabilidade de governos (Bevir, 2011; Rhodes, 2012).

Governança aparece na literatura em referência tanto a estruturas (regras, instituições, organizações) como a processos (formas de produzir políticas, mecanismos para superar contradições) e sob duas perspectivas. De um lado, associa-se a modelos prescritivos e à presença de elementos predefinidos e considerados positivos (“boa governança”). Na segunda perspectiva, aparece como estratégia analítica da relação entre agentes estatais e não estatais na realização de políticas públicas (Levi-Faur, 2012; Marques, 2013; Mccann, 2017; Cavalcante; Pires, 2018).

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).

Para Capano, Howlett e Ramesh (2015), modos (ou arranjos) de governança são equilíbrios momentâneos, materializados em um conjunto de instrumentos que evidenciam princípios de coordenação entre atores. Isso ocorre em um processo dinâmico, pois arranjos e instrumentos podem mudar ao longo do tempo, alterando sentidos e distribuição de poder. Nesse processo, atores buscam a melhor posição no arranjo de governança, e regras e instrumentos estão no centro das disputas políticas.

Neste trabalho, adota-se essa abordagem dinâmica, que permite captar o que a governança é, e não o que deveria ser (Brownill; Carpenter, 2009), e, se for o caso, revelar o que não aconteceu e o que não deu certo (Marques, 2013).

No campo dos estudos urbanos, projetos de transformação em áreas delimitadas são frequentes nos estudos sobre governança urbana, pois essas experiências dão evidência ao surgimento de novos atores, de arranjos institucionais e de ferramentas de políticas. Estruturas tradicionais passam a conviver com configurações mais difusas e flexíveis, que combinam diferentes escalas espaciais e administrativas; envolvem múltiplos agentes; e fragmentam competências e responsabilidades (Swyngedouw; Moulaert; Rodriguez, 2002).

Na prática, um modo de governança não substitui outro. Ocorrem combinações e hibridismos, mais ou menos graduais e que mudam ao longo do tempo.

No marco regulatório da política urbana brasileira, desde o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) até os planos diretores municipais, convivem arranjos e instrumentos relacionados a agendas aparentemente contraditórias: urbanismo de exceção e princípios da reforma urbana. Na prática, a combinação adotada pode configurar modos de governança bem diferentes.

A mudança de estruturas e relações hierárquicas tradicionais em direção a um esquema dito colaborativo e negociado pode resultar em mais participação social ou em parcerias restritas a poucos agentes, excluindo outros grupos do processo de decisão, o que Swyngedouw, Moulaert e Rodriguez (2002) denominam déficit democrático da “privatização da governança urbana”.

Mesmo políticas públicas que contemplam formalmente participação social podem ter um desenho que a relegue a segundo plano, mantendo decisões mais importantes com determinados atores e adotando critérios, aparentemente técnicos, que não incorporem comunidades vulneráveis e outros grupos envolvidos (Fonseca; Avelino, 2018).

Estudos têm evidenciado que aspectos relacionados ao desenho institucional (arranjos e instrumentos) das políticas públicas podem levar à (re)produção de desigualdades por 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 e audiências, influem no escopo e na capacidade de influência desses grupos sociais, reforçando sua vulnerabilidade.

A análise de arranjos e instrumentos operacionaliza o estudo da governança. Arranjo institucional é 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; Pires, 2014). O arranjo é o retrato do equilíbrio momentâneo no processo de governança, definido por Capano, Howlett e Ramesh (2015).

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

Assume-se por fim que os instrumentos não são meras ferramentas operacionais, mas dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais, que organizam as relações entre governo e governados (Lascoumes; Le Galès, 2007). O manejo desses instrumentos, com frequência apresentados como neutros e escolhidos tecnicamente, é um processo político.

## 2. Comunidades do Jardim Cristal e Morrão

Jardim Cristal e Morrão estão localizados na região sul do município de São Paulo, na subprefeitura Capela do Socorro, e abrigam, aproximadamente, novecentos domicílios, segundo dados da estimativa do IBGE (2020).<sup>3</sup> São ocupações vizinhas ao Autódromo de Interlagos, fundado em 1940, do qual o Jardim Cristal se separa pela rua Adib Casseb e o Morrão, pela avenida da Estação (Figura 1).

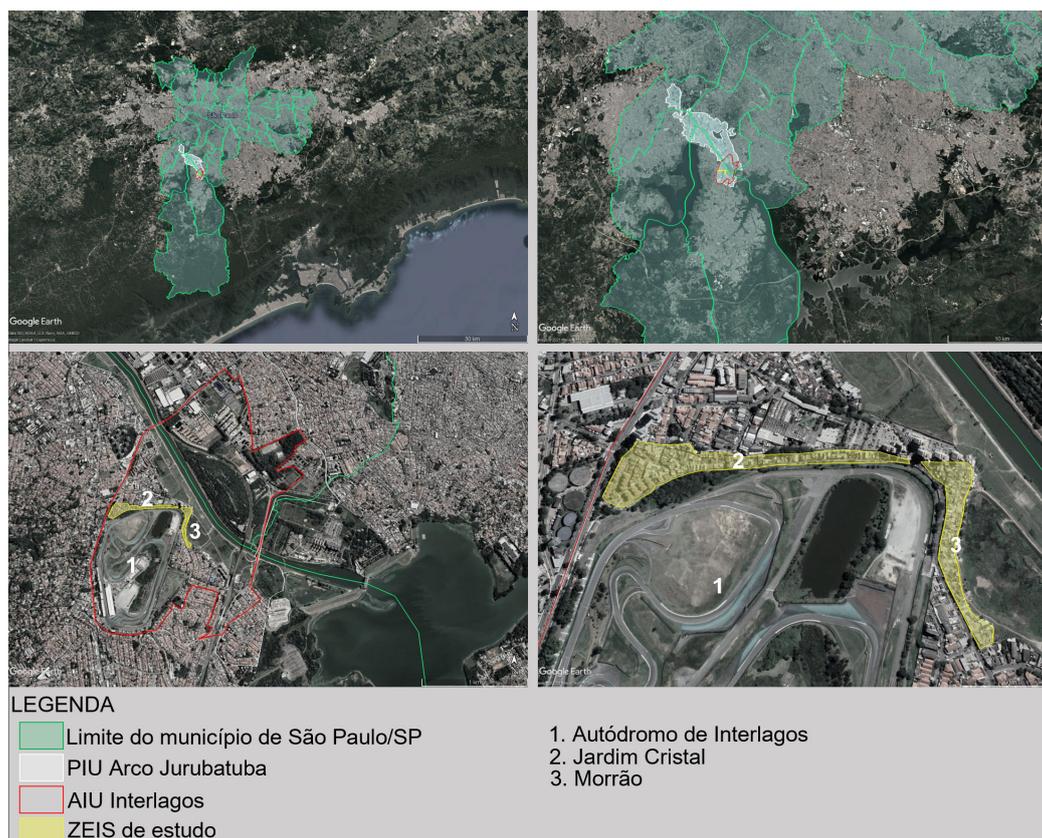


Figura 1. Localização das ZEIS estudadas e perímetros do projeto de intervenção

Fonte: Elaborada pela autora, sobre foto de satélite (Google Earth, 2021).

Demarcados como ZEIS, estão no perímetro do PIU-AJ, encaminhado ao Legislativo municipal como Projeto de Lei nº 204/2018 (São Paulo, Cidade, 2018c). O PDE 2014 (São Paulo, Cidade, 2014) estabeleceu que a proposta para o chamado Arco do Jurubatuba, um dos setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM),

---

3. Jardim Cristal e Morrão são denominados Autódromo II e Manuel de Teffé na relação de aglomerados subnormais do IBGE, cujos perímetros individualmente não correspondem com exatidão à divisão reconhecida pelas comunidades. Jardim Cristal corresponde a Autódromo II e uma parte do aglomerado chamado Manuel de Teffé, enquanto a outra parte deste segundo corresponde ao Morrão. Por isso, os dados dos dois assentamentos subnormais foram agrupados.

deveria ser encaminhada até 2017, e o PL do PIU-AJ (São Paulo, Cidade, 2018c) cumpriu essa determinação.

A ocupação do Jardim Cristal começou nos anos 1960 e a do Morrão, na década seguinte. Segundo relatos dos moradores, colhidos em exercícios de reconstituição da linha do tempo das ocupações, 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 a construção de moradias, e a regularização fundiária da ocupação estaria garantida.<sup>4</sup>

A cada governo municipal muda o (não) reconhecimento dessas comunidades, assim como as soluções (não) oferecidas para atender suas necessidades habitacionais. Essa trajetória explicita as definições variáveis e os limites difusos da irregularidade urbanística, manejados política, administrativa e tecnicamente para estabelecer a que tipo de intervenção o lugar está sujeito. Legal e ilegal, formal e informal, planejado e não planejado não são classificações estanques, e não é a condição objetiva de uma família ou do assentamento que determina se, como e quando o direito à moradia será efetivado (Telles, 2010; Rolnik, 2015).

Alguns moradores não acreditavam, em 2019, que o PIU-AJ aconteceria. O histórico de lutas e conquistas, assim como as políticas de atendimento habitacional que se alternaram, justificam o ceticismo: outros projetos propuseram a remoção, mas não se efetivaram; ações governamentais ajudaram a consolidar a ocupação. Após cinquenta anos, é difícil identificar o que muda no novo projeto. Além disso, houve o relato de promessas feitas por atores políticos: “vereadores da região, dois deles, já soltaram documentos, inclusive, nas comunidades, [dizendo] que não vai acontecer esta intervenção” (informação verbal, *Jardim Cristal, Moradora 1*. Entrevista realizada em 9 de junho de 2019).

Sucessivos projetos – e o fato de serem ou não realizados – cumprem seu papel na permanente transitoriedade dessas comunidades (Rolnik, 2015). Se há plano, o território não é planejado como deveria ser (mas pode vir a ser); se há promessa de regularização, é irregular (mas pode deixar de ser).

---

4. Histórico com base no relato de moradores, em oficina promovida no dia 5 de maio de 2019, e em entrevistas individuais realizadas no dia 9 de junho de 2019. Foram prefeitos no período, ainda, Marta Suplicy (2001-2004), José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012), cujos mandatos não foram referidos.

Esse processo vai além do que está nas normas, pois existem irregularidades produzidas por populações de alta renda que não são ameaçadas. Vale destacar ainda que nem sempre os territórios populares ameaçados têm origem ilegal. No Jardim Cristal, por exemplo, a maior parte das famílias foi, em algum momento, beneficiária de políticas habitacionais. O manejo da irregularidade normativa se alia ao estigma territorial, essencial para os processos de desposseção 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, *Morrão, Morador 1*. Oficina realizada em 5 de maio de 2019).

Eu já estou acostumada aqui, porque são mais de quarenta anos, mas, se disserem que tem que sair, eu tenho que sair, porque aqui não é meu. (informação verbal, *Morrão, Moradora 2*. Entrevista realizada em 9 de junho de 2019).

O estigma de ser “irregular”, “favelado”, “não proprietário” tem impacto sobre a capacidade de contestação e mobilização das famílias a cada novo projeto, do mesmo modo que a trajetória de ações e omissões governamentais tem papel fundamental na construção e manutenção dessa condição.

### 3. A inserção dos territórios populares no PIU

O desenho institucional dos canais e procedimentos participativos, além de revelar o tipo de participação que promove, evidencia seus limites, pois seleciona tanto os atores que participarão como o conteúdo que será discutido ou acessado (Borba, 2011).

Gomide, Machado e Pereira (2019) apontam como arranjos institucionais com baixa inclusão e representação de atores marginalizados resultam na desconsideração dos direitos dessas populações, aumentando sua vulnerabilidade. Mesmo que falhas de representatividade e participação sejam corrigidas, há etapas cumpridas e ações realizadas com efeitos irreversíveis.

Lotta e Favaretto (2016) evidenciam o aumento do prejuízo a populações vulneráveis e de contestações em projetos territorialmente cegos, que consideram territórios como repositórios de investimentos e as características locais como riscos à sua efetivação, priorizando ações compensatórias e mitigadoras.

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 soluções inadequadas e ao agravamento daquelas necessidades.

### 3.1 O processo participativo

A regulamentação do processo de elaboração dos PIUs foi feita por meio do Decreto Municipal nº 56.901, de 29 de março de 2016 (São Paulo, Cidade, 2016) que estabelece, em linhas gerais, etapas e procedimentos, assim como conteúdos mínimos a serem produzidos e disponibilizados. Basicamente, há uma etapa de diagnóstico e esclarecimento do interesse público para intervenção; esse material passa, então, por consulta pública; depois o projeto é elaborado e submetido a nova consulta; finalmente o PIU é criado, por lei ou decreto, a depender do arranjo escolhido para sua implantação. No que se refere à participação, são obrigatórias duas consultas públicas (virtuais).

O decreto estabelece elementos mínimos para qualquer PIU. Porém, atores envolvidos, conflitos, demandas e número de pessoas atingidas podem ser bem distintos, de acordo com o instrumento a ser utilizado, o tamanho e a localização da área objeto de intervenção. Os PIUs já propostos variam de menos de 10 hectares a mais de 5 mil e, por definição do PDE, podem ser implementados por meio de operações urbanas consorciadas, concessão urbanística, áreas de intervenção urbana ou áreas de estruturação local (São Paulo, Cidade, 2014).

À primeira vista, o processo descrito no decreto regulamentador dos PIUs parece contemplar uma dinâmica gradual de elaboração, em etapas entremeadas por validação pública. Entretanto, a linha do tempo da elaboração do PIU-AJ (Figura 2) evidencia realidade diferente.

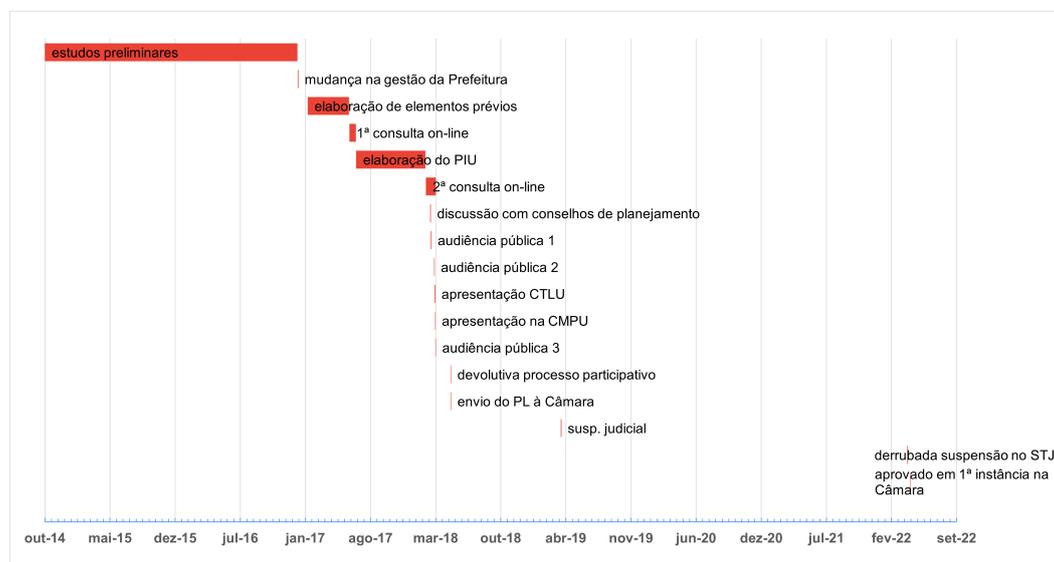


Figura 2. Linha do tempo de elaboração do PIU-AJ

Legenda: Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU); Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

Fonte: Elaborada pela autora.

É grande a desproporção entre o tempo para trabalho interno da prefeitura (estudos prévios e elaboração do projeto), sem nenhuma participação das comunidades envolvidas, e o tempo em que as consultas públicas ficam abertas. Quase dois anos se passaram entre uma oficina interna que começou a discutir o PIU-AJ, realizada em 2014, e a segunda consulta pública, quando o projeto propriamente dito foi divulgado. Em contraste, pouco mais de um mês separa essa segunda consulta do encaminhamento do projeto ao Legislativo, período em que aconteceram todas as audiências públicas e reuniões com alguns conselhos participativos.

Além do pouco tempo, há outros aspectos que prejudicam a efetividade do processo participativo, como o início da segunda consulta pública na quinta-feira que antecedeu o feriado de Carnaval, em fevereiro de 2018; a reunião com representantes dos conselhos participativos das quatro subprefeituras envolvidas – Campo Limpo, M’Boi Mirim, Santo Amaro e Capela do Socorro –, que teve apenas cinco participantes, também em fevereiro de 2018 (São Paulo, Cidade, 2018a); e a realização de uma reunião devolutiva sobre as contribuições do processo participativo, com a presença de apenas sete participantes, no mesmo dia em que o projeto de lei foi encaminhado ao Legislativo (São Paulo, Cidade, 2018b).

No que se refere aos instrumentos de participação, as consultas públicas (mínimo exigido) propiciam um modelo de participação individual (em tese, qualquer pessoa pode participar, por iniciativa própria), usual em coleta de opiniões ou registro de reclamações. Não são adequadas para a discussão de alternativas de políticas, como é o caso dos PIUs, 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 é computado como “contribuição”, independentemente da relação com o conteúdo ou com o território de intervenção.

Segundo o diagnóstico do PIU-AJ (São Paulo, Cidade, 2017), havia no perímetro de intervenção quarenta favelas e quinze núcleos,<sup>5</sup> com cerca de 10 mil domicílios, além de sessenta ZEIS. Apesar do contraste entre esses números e a quantidade de contribuições nas consultas virtuais (32 na primeira e 52 na segunda), não há registro de que a prefeitura tenha feito mobilização específica junto a essas comunidades, que deveriam participar desde a etapa de diagnóstico e prospecção de ações.<sup>6</sup>

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo é que teve papel fundamental na mobilização das comunidades para três audiências públicas, realizadas após

---

5. “Núcleos”, segundo a definição utilizada pela Prefeitura de São Paulo, são favelas que têm 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 junto a outras comunidades integrantes do PIU-AJ.

as consultas virtuais (Barbosa; Ungaretti; Magami, 2018; Magami; Ferreira, 2019). Foram os eventos que tiveram maior participação: 644 pessoas. Mendes (2019), que acompanhou presencialmente duas audiências sobre o PIU-AJ, registra como principais preocupações manifestadas pelos participantes (i) ameaças de remoção; (ii) reassentamento de removidos no mesmo bairro; (iii) inclusão de moradias sociais no projeto; e (iv) linguagem mais acessível.

No caso do Jardim Cristal e do Morrão, a mobilização foi iniciada por um morador que teve contato com representantes da Defensoria Pública em um seminário acadêmico sobre conflitos urbanos, em março de 2018, quando as duas consultas virtuais e as três audiências públicas já haviam sido realizadas.

Há problemas, também, na forma como se materializou o conteúdo mínimo a ser levado às consultas públicas, exigido no decreto. Na primeira consulta, apreende-se pouco ou nada além de que a área em discussão será objeto de (alguma) intervenção, dada a generalidade do material sobre a proposta: um apanhado de reproduções do PDE e do próprio decreto regulamentador, em formulações genéricas.<sup>7</sup> Apesar de pouco revelar sobre o projeto, a primeira consulta é uma etapa de validação social ao PIU.

Na segunda consulta, documentos mais detalhados foram disponibilizados.<sup>8</sup> Porém, a linguagem essencialmente técnica, o número de mapas e quadros, somados ao pouco tempo para apreensão, análise e discussão, caracterizam essa outra etapa de legitimação, quando muito, como informativa.

### 3.2 O projeto

O PIU-AJ teria 2.192 hectares, divididos em três áreas de intervenção urbana (AIUs). Jardim Cristal e Morrão, que ocupam cerca de 3,6 hectares (0,16% da área do PIU), integrariam a AIU Interlagos, de 395 hectares. Discutir uma intervenção dessa dimensão, com mais de cinquenta comunidades identificadas, dificilmente permitirá que demandas específicas sejam consideradas. A configuração escolhida condiciona uma escala espacial e de planejamento que limita desde o processo de mobilização até a representação cartográfica do projeto. E o processo participativo não foi desenhado para minimizar essa dificuldade, como visto na seção anterior.

Essa escolha torna quase “natural” que parcelas que representam menos de 1% do todo não sejam vistas em detalhes na discussão. Dos oito mapas anexos ao PL 204/2018 (São Paulo, Cidade, 2018c), o Jardim Cristal e o Morrão aparecem em dois (Figura 3). Com maior precisão no mapa de assentamentos precários e ZEIS

---

7. Ver página da primeira consulta em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-jurubatuba/>. Acesso em: 9 jul. 2023.

8. Ver materiais da segunda consulta em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/pl-arco-jurubatuba/#/consulta>. Acesso em: 9 jul. 2023.

(Mapa 4 do PL), no qual se vê, em vermelho, a marcação das obras viárias previstas, as comunidades têm denominações diferentes das reconhecidas pelos moradores e lideranças comunitárias. No mapa do que seria o projeto estratégico Interlagos (Mapa 8 do PL), a mancha mais imprecisa é identificada como “ZEIS 1 do entorno”. Nos demais mapas, nem sequer o perímetro ocupado aparece marcado.

Perímetro das ocupações sobre imagem de satélite



Mapa 3 do PL – compartimentos ambientais e sistema de drenagem



Mapa 4 do PL – assentamentos precários e ZEIS\*



Mapa 6 do PL – Melhoramentos viários



Mapa 7 do PL – Programa de intervenções\*\*



Mapa 8 do PL – Projeto Estratégico de Interlagos

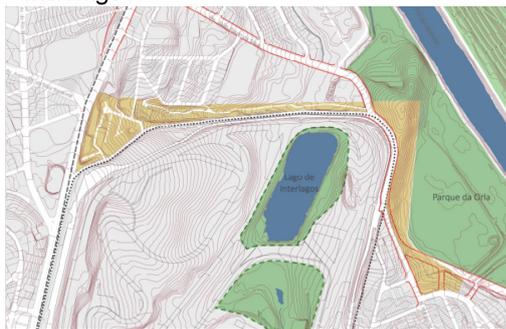


Figura 3. Imagem das ocupações e representação das comunidades Jardim Cristal e Morrão em mapas do PL nº 01-00204/2018 (sem escala)

Legenda: \*No mapa 4 do PL foram acrescentadas as denominações dos dois assentamentos correspondentes aos códigos, conforme legenda do documento oficial; \*\*No mapa 7 do PL, as intervenções 04, 06 e 07 correspondem, respectivamente, às categorias “parque”, “eixo ambiental” e “sistema viário”, conforme legenda do documento oficial.

Fonte: Elaborada pela autora, sobre foto de satélite Google Earth (2021) e imagens dos mapas oficiais (São Paulo, Cidade, 2018c).

Essas manchas tornam invisível o que existe e indicam que há problemas que precisam ser solucionados. O que é “favela” e “ZEIS 1” também é mancha azulada chamada “compartimento ambiental de várzea” ou atravessada por linhas vermelhas no mapa de “melhoramentos viários”. Essa forma de representação e de projeto dificulta a identificação, por parte dos habitantes, como atendidos ou atingidos pelo projeto, desincentivando e adiando sua mobilização.

Ao mesmo tempo que mapas tornam invisíveis essas formas de apropriação do território, o texto do projeto de lei do PIU-AJ (São Paulo, Cidade, 2018c) anuncia compromissos com o atendimento habitacional, em acordo com a crescente centralidade discursiva dessa agenda em propostas de transformação urbana, a fim de legitimar intervenções que acabam por promover, na prática, o agravamento das necessidades habitacionais (Santoro; Lima; Mendonça, 2018).

A provisão de habitações de interesse social (HIS) aparece com destaque no texto da lei proposta, entre os primeiros incisos de objetivos gerais, diretrizes e programa de intervenções. Porém, no mapa que territorializa as ações a serem realizadas não há habitações (ver detalhe do Mapa 7 do PL – Figura 3). E não é apenas na área analisada; sequer existe categoria para habitações na legenda do mapa do programa de intervenções do PIU. A generalidade do texto legal – em que “atendimento habitacional” e “moradores do perímetro” não têm endereço nem correspondência nos mapas – abre igualmente as possibilidades de atendimento ou não.

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 cinquenta anos, está em disputa.

Na segunda consulta pública, o Jardim Cristal e o 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 referido projeto estratégico (Figura 4) mostra a substituição das duas favelas por outras tipologias morfológicas. No Morrão, indicava-se a implantação de um parque, de conjuntos verticalizados de habitação de interesse social e de torres comerciais em frente ao Autódromo. No Jardim Cristal, haveria edifícios-lâmina. Essa imagem causou impacto nas reuniões de mobilização das comunidades, que (não) se viram no projeto.



Figura 4. Estudo de referência do Projeto Estratégico Interlagos  
Fonte: São Paulo, Cidade (2018d).

No projeto de lei encaminhado ao Legislativo, o perímetro do projeto estratégico foi modificado, de forma a excluir as comunidades do Jardim Cristal e Morrão, que passaram a ser identificadas como “ZEIS 1 do entorno imediato”. O projeto estratégico teria 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* (São Paulo, Cidade, 2018e, art. 32, grifo nosso).

Não é possível afirmar que a exclusão do perímetro oficial do projeto estratégico teria afastado as ideias expressas no estudo de referência apresentado na nota técnica da segunda consulta pública. Embora a urbanização de favelas, indicada nos objetivos, 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, 2021).

Contribui para a preocupação sobre o futuro um dispositivo previsto no PIU-AJ, que Barbosa, Ungaretti e Magami (2018) denominaram “ZEIS móveis”: o perímetro de ZEIS delimitadas no Plano Diretor Estratégico que fossem atingidas por melhoramentos públicos previstos no PIU poderia ser “transferido” para terrenos não demarcados originalmente como Zona Especial de Interesse Social 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.

#### 4. *Matrioska* de instrumentos

Jardim Cristal e Morrão, dentro do perímetro de intervenção do PIU, integram a AIU Interlagos. Dentro desta, seriam 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. No PDE 2014 (São Paulo, Cidade, 2014), essas comunidades foram demarcadas como ZEIS.

A primeira “camada” é ZEIS-1,<sup>9</sup> o que implica, legalmente, regras especiais para uso, ocupação e gestão: (i) interesse público na manutenção da ocupação existente; e (ii) exigência de constituição de conselho gestor próprio, com representação dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada, que deverá aprovar qualquer intervenção na área. A instalação do conselho deve ser anterior à elaboração de um plano de urbanização da ZEIS, por determinação do Plano Diretor.

Com a proposta do PIU-AJ, outras camadas surgiram (Figura 5). De início, integrar o perímetro de um PIU significa estar em uma área considerada com potencial de transformação estrutural. Indica que mudanças devem ocorrer, no assentamento (urbanização, remoção, construção de novas habitações etc.) e em seu entorno (mudança nos padrões de vizinhança, aumento do preço da terra etc.).

---

9. As ZEIS-1 “são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (PDE 2014, art. 45, I) (São Paulo, Cidade, 2014).

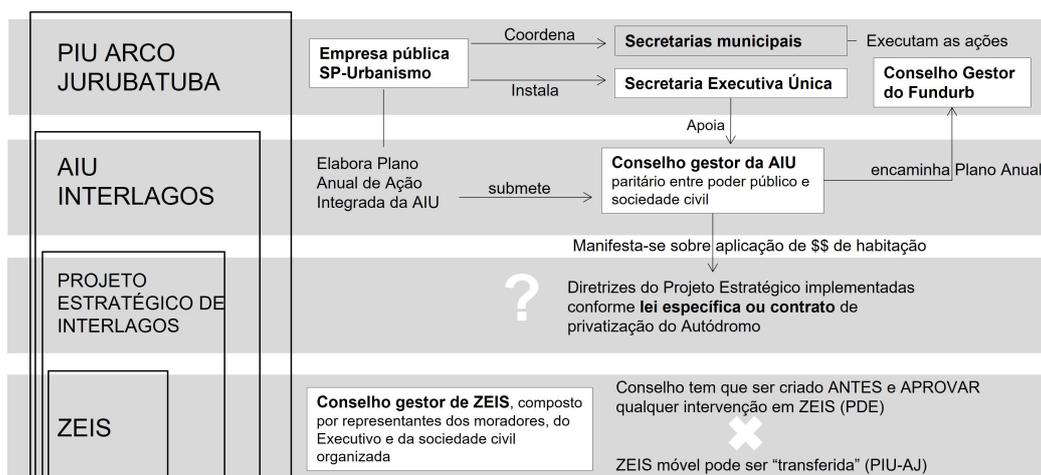


Figura 5. Diagrama de governança do PIU-AJ

Fonte: Elaborada pela autora.

O PIU-AJ não tem proposta uma estrutura de governança que contemple seu perímetro como um todo, mas o projeto de lei delineia 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. Essa empresa pública instituiria uma Secretaria Executiva Única, comum aos conselhos gestores das três AIUs, para serviços administrativos e burocráticos. 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 – se fossem – em instâncias setoriais ou relacionadas a partes do território do PIU.

Dentro do PIU-AJ, Jardim Cristal e Morrão passariam a ser integrantes da AIU Interlagos, que teria um conselho gestor paritário entre Poder Público e sociedade civil, por determinação do PDE. Os conselhos gestores das três AIUs teriam dezoito integrantes cada um, coordenados pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Sua atribuição consistiria em acompanhar a implantação do programa de intervenções relativo ao perímetro da AIU. O PL propõe uma sistemática para operacionalizar a execução das intervenções previstas no PIU: os conselhos gestores aprovariam, anualmente, um Plano de Ação Integrada, elaborado pela SP Urbanismo para detalhar o uso dos recursos, e esse plano seria submetido ao Conselho Gestor do Fundurb (São Paulo, Cidade, 2018c).

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 representantes de entidades de profissionais, acadêmicas, empresariais e organizações não governamentais, com atuação relevante na AIU, somados a representantes dos conselhos de subprefeituras e de Habitação. Nessa camada, poderia ocorrer alguma influência de habitantes de comunidades afetadas pelas intervenções, mas não há indicativo de que uma visão integrada do PIU seria privilegiada.

Dentro da AIU Interlagos seria criado o projeto estratégico Interlagos, com o objetivo de associar a exploração do Autódromo à implantação de um parque público e à promoção da urbanização e regularização das áreas demarcadas como ZEIS-1 no entorno.

A concessão ou alienação do Autódromo era um dos projetos prioritários no programa municipal de desestatização da gestão que se iniciou em 2017 (João Dória-Bruno Covas). O PL do PIU-AJ 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 estratégico, com pelo menos 40% destinados à urbanização e à regularização das ZEIS do entorno. A gestão desses recursos dependeria do instrumento de privatização adotado. Aos conselhos gestores das AIUs caberia manifestação prévia sobre propostas de aplicação dos recursos vinculados a HIS. O processo de privatização<sup>10</sup> traria ainda mais elementos ao processo.

O PIU-AJ 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 Zonas Especiais de Interesse Social. 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, p. 11). Em 2022, a tramitação no Legislativo foi retomada, e o PIU-AJ foi aprovado e sancionado em junho de 2023.<sup>11</sup>

---

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.

11. Este artigo foi escrito e submetido para publicação antes da aprovação da Lei nº 17.965/2023, razão pela qual não contempla análise das mudanças em relação ao PL 204/2018. Ressalta-se, apenas, que o projeto estratégico Interlagos foi excluído da lei e as “ZEIS móveis” foram mantidas, de forma que qualquer definição sobre Jardim Cristal e Morrão foi adiada. SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 17.965 de 19 de junho de 2023. Aprova Projeto de Intervenção Urbana para o perímetro do Arco Jurubatuba, em atendimento ao inciso III do § 3º do art. 76 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014; cria as Áreas de Intervenção Urbana Vila Andrade, Jurubatuba e Interlagos. Diário Oficial da Cidade de São Paulo: São Paulo, 20 jun. 2023.

## Considerações finais

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

Pela extensão do PIU-AJ, é razoável supor que cada AIU nele contida poderia ter sido objeto de um PIU, ou seja, ter sido submetida ao processo de elaboração regulamentado pelo Decreto nº 56.901/2016 (São Paulo, Cidade, 2016). A escala do material disponibilizado nas consultas, os atores mobilizados e o teor das audiências públicas seriam diferentes. Da mesma forma, as AIUs poderiam ser operações urbanas consorciadas – arranjo semelhante, mas com outras exigências. Essas escolhas condicionam aspectos relacionados à gestão e à governança da intervenção.

No processo de elaboração do PIU-AJ, 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 com excessivo detalhamento técnico. Essa construção de aparente consenso, em etapas prévias à efetiva percepção das consequências da intervenção sobre assentamentos existentes, adia e dificulta a possibilidade de contribuição/contestação por parte das comunidades.

No projeto de lei elaborado, as indefinições sobre atendimento habitacional indicam que há espaço para negociação e decisão, mas essas questões não são explícitas no PIU-AJ e, portanto, não aparecem nos espaços institucionalizados de discussão pública. Se Jardim Cristal e Morrão permanecerão como estão, se serão removidos completa ou parcialmente, que tipo de solução habitacional será oferecida aos moradores – essas são decisões adiadas para a tramitação do projeto de lei no Legislativo, para o processo de concessão do Autódromo ou para depois.

Finalmente, as múltiplas camadas regulatórias 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-AJ, 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 muitos os instrumentos previstos, e o projeto de lei ainda abre espaço para que outros projetos estratégicos sejam criados, após a aprovação do PIU, estabelecendo programas de interesse público e regras de parcelamento, uso e ocupação do solo em áreas consideradas suscetíveis a processos de transformação e qualificação urbanística – o que coincide com a própria definição de Projeto de Intervenção Urbana. Seriam implantados por meio de “PIUs específicos”, que poderiam prenunciar 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 identificar onde e em que momento serão decididas questões 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) configura, assim, a invisibilidade seletiva da verdadeira intervenção pretendida e agrava a invisibilidade das comunidades que vivem ali há aproximadamente cinquenta anos, impedindo a expressão da visão delas sobre a transformação que deve ocorrer.

## Referências

- APPARECIDO JR., J. A.; FIASCHETTI, B. B. Projetos de intervenção urbana: a proposta de um método para a construção e aplicação do direito urbanístico. In: PAGANI, E. A. (coord.). *Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços, retrocessos e desafios*. Porto Alegre: OAB/RS, 2018. v. 4, p. 341-362.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- BARBOSA, B.; UNGARETTI, D.; MAGAMI, D. T. Jurubatuba: projeto para Zona Sul de São Paulo ameaça territórios populares. *LAB Cidade*, 14 maio 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/jurubatuba-projeto-para-zona-sul-de-sao-paulo-ameaca-territorios-populares/>. Acesso em: 7 dez. 2021.
- BEVIR, M. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, M. (ed.). *The Sage Handbook of Governance*, 2011. p. 1-16.
- BONDUK, N. Dos movimentos sociais e da luta pela reforma urbana na Constituinte ao Estatuto da Cidade (1981-2001). In: BONDUK, N. (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, N.; ROLNIK, R. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente da reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 117-154.

- BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, p. 65-76.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001, retif. 17 jul. 2001.
- BROWNILL, S.; CARPENTER, J. Governance and 'integrated' Planning: The case of sustainable Communities in the Thames Gateway, England. *Urban Studies*, 46(2), p. 251-274, fev. 2009.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. Re-thinking Governance in Public Policy: Dynamics, Strategy and Capacities. In: CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (ed.). *Varieties of Governance*. London: Palgrave Macmillan, 2015. p.3-16.
- CASTRO, L. G. R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CAVALCANTE, P.; PIRES, R. Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. IPEA. *Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional*. Rio de Janeiro, n. 19, p. 9-15, dez. 2018.
- CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília, DF: Ipea, 2011. v. 7, p. 137-149.
- FERREIRA, P. E. B. *O filé e a sobra: as favelas no caminho do capital imobiliário*. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- \_\_\_\_\_. A fórmula mágica da parceria: Operações Urbanas em São Paulo. In: SCHICCHI, M. C.; BENTAFFI, D. *Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro* (Ócolum – edição especial). Campinas; Rio de Janeiro: PUCCamp; Prourb, 2003.
- FONSECA, I. F. da; AVELINO, D. P. de. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. IPEA. *Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional*. Rio de Janeiro, n.19, p. 43-48, dez. 2018.
- FREITAS, D. 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, A.; MACHADO, R. A.; PEREIRA, A. K. Implementação de projetos de infraestrutura e (re)produção de desigualdades: os casos de Belo Monte e da Transnordestina. In: PIRES, R. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 179-200.

- GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. O conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura. IPEA. Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, p. 83-89, dez. 2018.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília, DF: Ipea, 2014.
- GOOGLE EARTH. *Website*, 2009. Disponível em: <http://earth.google.com/>
- GRAZIA, G. de. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (org.). *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, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço e Debates*, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.
- HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Introduction: the importance of policy design: effective processes, tools and outcomes. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (ed.). *Routledge Handbook of Policy Design*. New York: Routledge, 2018. p. 3-19.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101717>. Acesso em: 17 dez. 2022.
- KOVARIK, L. *Espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. 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, D. From “big government” to “big governance”? In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3-18.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. *Os arranjos institucionais dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do programa de aceleração de crescimento*. Brasília, DF: Ipea, nov. 2016. (Texto para discussão 2.253).
- MAGAMI, D. T.; FERREIRA, A. R. A intervenção urbana Arco Jurubatuba. *Justificando*, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/12/18/a-intervencao-urbana-arco-do-jurubatuba/>. Acesso em: 10 dez. 2021.
- MALERONKA, C. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea. Um estudo sobre as potencialidades do instrumento “operação urbana consorciada” à luz da experiência paulistana*. 2010. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. p. 71-93.
- \_\_\_\_\_. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996. Disponível em: [https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/11/metropole\\_periferia\\_capitalismo\\_completo.pdf](https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/11/metropole_periferia_capitalismo_completo.pdf). Acesso em: 20 jun. 2021.

- MARQUES, E. 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 dez. 2021.
- McCANN, E. Governing urbanism: Urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond. *Urban Studies*, v. 54(2), p. 312-326, 2017.
- MENDES, A. C. *Uma andorinha sozinha não faz verão: o processo de participação social em Projetos de Intervenção Urbana (PIU) na cidade de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.
- MONTANDON, D. T. *Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios*. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- NOBRE, E. *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, P. 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: DOI: 10.22296/2317-1529.2014v16n1p11. Acesso em: 8 dez. 2021.
- PIRES, R. Introdução. In: PIRES, R (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](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743). Acesso em: 10 dez. 2021.
- PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *IPEA. Governança Pública. Boletim de Análise Político-Institucional*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 25-32, dez. 2018.
- RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 38, n. 1, jan. 2014. DOI: 10.1111/1468-2427.12025.
- RHODES, R. A. W. Waves of governance. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 33-48.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- \_\_\_\_\_. O Estatuto e as lutas – mais do que nunca necessárias – pelo direito à cidade. In: FERNANDES, E. (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte, Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 288-292.
- SÁNCHEZ, F. A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política. *Revista de Sociologia e Política*, n. 16, jun. 2001. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3584>. Acesso em: 10 dez. 2021.

- SANDRONI, P. H. *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)*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. (Working paper). Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1907\\_1226\\_Sandroni%202011%20English%20FINAL.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1907_1226_Sandroni%202011%20English%20FINAL.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021.
- SANTORO, P. F. Depoimento sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade. In: FERNANDES, E. (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021. p. 342-349.
- SANTORO, P. F.; LIMA, P.; MENDONÇA, P. 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*. São Paulo: FAUUSP, 2018. p 116-163.
- SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. *ObservaSP*, 25 maio 2018. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>. Acesso em: 4 out. 2022.
- SÃO PAULO (Cidade). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Lei nº 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. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 31 jul. 2014.
- \_\_\_\_\_. 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. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*: São Paulo, 29 mar. 2016.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. *O Arco do Futuro na São Paulo de hoje*. São Paulo: SMDU, 2016.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. São Paulo Urbanismo. *Minuta Consulta Pública Arco Jurubatuba*: diagnóstico, jun. 2017. 23p. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/ACJ\\_Minuta\\_Consulta\\_Publica\\_E\\_DIAGNOSTICO.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/ACJ_Minuta_Consulta_Publica_E_DIAGNOSTICO.pdf). Acesso em: 9 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. São Paulo Urbanismo. Reunião do Conselho Participativo Municipal. *Lista de presença*. Fev. 2018a. 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 9 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. São Paulo Urbanismo. *Lista de presença*. Abr. 2018b. 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](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: 9 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal. Projeto de Lei nº 204/2018. Jul. 2018c. Disponível em: [http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/piu-monitoramento/ACJ7\\_PL0204-2018-ANEXOS.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/piu-monitoramento/ACJ7_PL0204-2018-ANEXOS.pdf). Acesso em: 9 jul. 2023.

- SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento. São Paulo Urbanismo. *Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba*: Nota Técnica. Fev. 2018d. 68p. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NOTA\\_TECNICA\\_PLANO\\_URBANISTICO.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NOTA_TECNICA_PLANO_URBANISTICO.pdf). Acesso em: 4 out. 2022.
- \_\_\_\_\_. Câmara Municipal. Projeto de Lei 01-00204/2018 do Executivo. Jul. 2018e. Disponível em: [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/piu-monitoramento/ACJ7\\_PLO204-2018.pdf](https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/piu-monitoramento/ACJ7_PLO204-2018.pdf). Acesso em: 9 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação. *Programa de Urbanização de Favelas*, 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=237077>. Acesso em: 9 dez. 2021.
- \_\_\_\_\_. *Gestão Urbana, 2022. Projetos de Intervenção Urbana, Monitoramento PIU*. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>. Acesso em: 4 out. 2022.
- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. *Acórdão 2019.0000665633*. Relator: Marcelo Semer, 19 ago. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/tj-sp-suspende-projeto-lei-intervencao.pdf>
- STROHER, L. E. M. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com CEPAC*. 2019. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.
- SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (org.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell, 2002. p. 195.
- TELLES, V. S. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

### **Simone Gueresi**

Doutora no programa Arquitetura e Urbanismo, área de concentração Planejamento Urbano e Regional, pela Universidade de São Paulo (ingresso em 2019). Mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (2004) e Arquiteta e urbanista graduada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1993). Servidora pública federal especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, desde 2009. Ocupou, entre outros, os cargos de diretora de Gestão das Operações Urbanas, na Prefeitura de São Paulo (2016); secretária executiva adjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República (2015); diretora do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (Nead), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2014); diretora de Gestão Estratégica do Incra (2012-2014) e coordenadora-geral de Habitação e Regularização Fundiária da Secretaria do Patrimônio da União (2006-2008).

**Email:** simone.gueresi@gmail.com

**ORCID:** 0000-0003-0723-9105

**Submissão:** 4 de outubro de 2022.

**Aprovação:** 23 de agosto de 2023.

**Como citar:** GUERESI, S. A *matrioska* de instrumentos urbanísticos nos Projetos de Intervenção Urbana em São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. V. 26, E202419pt, 2024. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202419pt>.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY)

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>