

TERRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO: DA AUSENCIA DE POLÍTICA à POLÍTICA DE PRIVATIZAÇÕES

Débora Ungaretti¹

Introdução

A política urbana tem como insumo necessário à sua execução a disponibilidade de terras, sem as quais não se concretiza territorialmente por meio da construção equipamentos sociais, bem como a abertura ou a execução de melhoramentos viários. No entanto, a disponibilidade de terras é apontada como importante gargalo para a implantação das políticas urbanas, motivo pelo qual os gastos com a desapropriação representam parte significativa dos recursos do Município. Por isso, surpreende a ausência de cadastro acessível e transparente que permita a devida gestão dessas áreas, o que reflete na opção quase imediata de se recorrer à desapropriação. Com efeito, não se pode dizer com exatidão o número de imóveis pertencentes ao Município de São Paulo, tampouco a metragem quadrada total de terrenos. Estima-se que há ao menos 40 mil imóveis municipais, sendo que não há informações sobre quais são as áreas já utilizadas.

Soma-se ao acervo arcaico, um regime jurídico que não incorporou todo o arcabouço legal da política urbana desde a reabertura democrática no tratamento dado às terras municipais. As análises casuísticas feitas para a regularização da destinação das terras municipais se distanciam dos procedimentos participativos e democráticos caros à política urbana, além de favorecer a manutenção de privilégios e as trocas de favor.

Tratando-se a terra de fator central para a implantação de políticas, por que o Poder Público não investe na organização das informações sobre esse patrimônio? Por que não adota uma gestão democrática das terras públicas, com critérios claros e transparentes sobre sua destinação? Nesse sentido, o presente trabalho busca descrever os problemas relativos à gestão do patrimônio fundiário municipal tais como a existência de acervos pouco acessíveis, com informações de difícil entendimento e nem sempre confiáveis, bem como o tratamento baseado em regras pouco claras para sua destinação. A hipótese a ser explorada é de que não se trata de mero acidente, mas, pelo contrário, de que há uma

¹ Advogada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e assessora técnica-jurídica do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo até abril de 2017.

intencionalidade e que tais problemas são propositalmente mantidos, favorecendo o status quo e privilegiando determinados interesses e forças políticas e econômicas.

A ausência de gestão das terras municipais, por exemplo, é utilizada como justificativa para a venda de ativos públicos. Neste ano de 2017, foi anunciada uma política de privatizações no Município de São Paulo, a qual inclui a concessão e a venda de imóveis municipais. A viabilização dessa política significa a alteração da legislação existente para facilitar as transações, bem como restringir os esforços de mapeamento e regularização apenas àqueles imóveis públicos que são de interesse do setor imobiliário.

Nesse contexto, constata-se a impossibilidade de uma disputa igualitária em torno da utilização das terras públicas, bem como do controle social sobre o seu uso, que dependem da existência de um acervo transparente e acessível, além de procedimentos para a destinação das terras que prevejam critérios transparentes e a participação social. Assim, mostra-se necessária e urgente a radicalização democrática no tratamento das terras públicas municipais em São Paulo – quem dirá nos demais municípios brasileiros.

Planos Diretores do Município de São Paulo: terras públicas como instrumento da política urbana

A reabertura política brasileira foi marcada por fortes mobilizações em defesa da reforma urbana, as quais foram responsáveis, nas décadas seguintes, por significativo avanço na posituação de um arcabouço jurídico instrumental robusto. A nova ordem jurídico-urbanística brasileira, então, inaugurada com a Constituição de 1988, consolidada com a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, cimentada com os planos diretores dos municípios brasileiros, passou a ser reconhecida nacional e internacionalmente.

No entanto, os inegáveis avanços legislativos alcançados não foram acompanhados de resultados práticos. Nesse sentido, os movimentos nacionais multissetoriais pela reforma urbana puderam comemorar por terem influenciado fortemente a instauração da função social da propriedade na Constituição e nos instrumentos do Estatuto da Cidade²; porém, o resultado do processo democrático foi

² ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). **Estatuto da cidade** – guia para implementação pelo municípios e cidadãos. Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados. Brasília, 2001.

acompanhado por grandes frustrações, devido a insuficiência do instrumento normativo para enfrentar os problemas urbanos.

No âmbito municipal, os balanços feitos não são diferentes. O Plano Diretor foi definido como instrumento básico da política urbana pela Constituição, passando a ser ato-condição para a aplicabilidade dos instrumentos³. Com a obrigatoriedade de participação social na elaboração do Plano Diretor, o processo torna-se um espaço de disputa em torno do projeto de cidade, tendo como resultado um pacto entre os diferentes setores sociais. No entanto, na prática, muitos setores sociais acabam superestimando o papel do Plano Diretor, que acaba tendo poucos resultados práticos para transformar a produção do espaço urbano.

É preciso ressaltar que tratar da dificuldade de aplicação e da efetivação dos objetivos contidos no Plano Diretor a partir de problemas pontuais, ligados a uma gestão específica ou a problemas restritos ao texto da Lei, desconsidera limitações inerentes ao ato de planejar, levando-se em conta que grande parte das políticas que incidem no território não são objeto dos planos diretores, em especial a política econômica, conforme aponta Villaça⁴ ao analisar o Plano Diretor no caso de São Paulo. Essas limitações são ainda mais determinantes em se falando de países periféricos.

No Município de São Paulo, os planos diretores estratégicos aprovados em 2002 e em 2014 refletem conjunturas diferentes, as quais se expressam no texto da Lei, especialmente por conta de o processo participativo incorporar os conflitos e interesses diversos existentes no âmbito local.

O Plano Diretor de 2002, consolidado na Lei 13.430/2002, foi um dos primeiros planos diretores aprovados no Brasil após a aprovação do Estatuto da Cidade. Apesar de prever a possibilidade de aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, na prática, a política urbana prevista não foi implementada durante a sua vigência. Se por um lado, pode-se dizer que houve falta de vontade política de efetuar ações direcionadas a cumprir os objetivos da Lei, por outro, é certo que vários dos instrumentos urbanísticos não obtiveram os efeitos desejados⁵.

³ COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

⁴ VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.

⁵ BONDUKI, Nabil. A revisão participativa do plano diretor estratégico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2013. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login-colunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/03/1247654-nabil-bonduki-a-revisao-participativa-do-plano-diretor.shtml>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

É nesse contexto que o tema da “política de áreas públicas” se insere. O tema mereceu uma subseção razoavelmente detalhada no Plano Diretor de 2002, que previu objetivos, diretrizes e ações estratégicas.

Os objetivos da política se referiam ao melhor aproveitamento e à democratização dos usos, conforme artigo 85 da Lei. As diretrizes, listadas no artigo 86, passavam desde o cadastramento e mapeamento dos edifícios públicos de forma georreferenciada, a preservação de áreas não ocupadas, pelas Subprefeituras, a associação das reintegrações de posse às políticas habitacionais, a regularização fundiária e urbanização de áreas, e a destinação prioritária dos bens públicos não ocupados para o reassentamento da população de baixa renda, áreas verdes e instalação de equipamentos coletivos, e a criação de legislação de uso e ocupação para as áreas públicas. A subseção listava, ainda, uma série de ações estratégicas, como a elaboração de projeto de lei sobre a utilização das áreas públicas, a elaboração de plano de gestão das áreas públicas, a criação de um cadastro georreferenciado das áreas, a revisão das cessões das áreas, e a criação de conselho intersecretarial, com participação da sociedade civil.

Apesar do detalhamento realizado no principal instrumento de planejamento da cidade, pouco se avançou na prática em relação à política de áreas públicas, tendo a Prefeitura de São Paulo realizado iniciativas tímidas e sem continuidade na direção do que fora determinado no PDE, como se verá adiante. Soma-se a isso o fato de que, em dez anos, houve forte especulação fundiária, que agravou a falta de habitação popular, a crise de mobilidade e os impactos ambientais no Município⁶, tornando ainda mais oneroso ao Município a aquisição de terras para a implementação da política urbana.

Passado um longo período, marcado pela ausência de implantação daquilo que o Plano Diretor de 2002 havia previsto, o Plano Diretor de 2014 dedicou subitem às áreas públicas, mas com um enfoque distinto: desta vez com apenas um artigo que prevê a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas, o qual foi elencado como ação prioritária do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais⁷, do qual faz parte. Ou seja, a política de terras do Município deixa de ter um sentido em si e passa a ser subordinada aos objetivos e às diretrizes previstas para as redes de equipamentos urbanos e sociais, “voltados para a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como

⁶ Idem.

⁷ Lei 16.050/2014: “Art. 305. As ações prioritárias no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais são: I – elaborar plano de gestão das áreas públicas visando efetivas os princípios e objetivos da presente lei; (...)”.

direito do cidadão e dever do Estado, com participação da sociedade civil nas fases de decisão, execução e fiscalização dos resultados”⁸.

Isso fica claro no *caput* do artigo 307, do Plano de Gestão das Áreas Públicas, no qual a possibilidade de alienação, mediante permuta ou venda de bens imóveis, só pode ocorrer quando não estiverem diretamente vinculados aos programas, ações e investimentos previstos no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.

Essa dupla estratégia que o Plano Diretor adotou, ao prever um único artigo, bem como ao vincular ao sistema de equipamentos públicos, aponta para o conteúdo mínimo do plano: (i) diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município; (ii) estratégias de gestão da informação sobre as áreas públicas; (iii) estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente; (iv) critérios para a aquisição e destinação de novas áreas; (v) proposta para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados; (vi) critérios para a alienação de remanescentes de imóveis desapropriados; (vii) condições e parâmetros para uso das áreas e espaços públicos; (viii) alinhamento com as legislações pertinentes; (ix) instrumentos alternativos à desapropriação para aquisição de bens; e (x) sistema de monitoramento das áreas públicas.

Por um lado, pode-se dizer que o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 fortaleceu a vinculação da gestão das áreas públicas às finalidades públicas presentes no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais. Por outro, seu conteúdo pouco difere da receita que já havia sido apontada para garantir o interesse público na gestão dessas áreas, reforçando as teses de que tais previsões legais são insuficientes para conformar a atuação do Poder Público. Como se verá adiante, a mudança de gestão no Município de São Paulo colocará à prova, mais uma vez, a força do bojo jurídico urbanístico construído, se não for para conduzir a atuação do Executivo, para impedir determinadas guinadas pouco embasadas que vão de encontro com o interesse público.

Terras públicas na experiência recente do Município de São Paulo: instrumento da política urbana ou ativo do mercado imobiliário?

⁸ Lei 16.050/2014: “Art. 301. O Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais é composto pelas redes de equipamentos urbanos e sociais voltados para a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como direito do cidadão e dever do Estado, com participação da sociedade civil nas fases de decisão, execução e fiscalização dos resultados”.

Diagnóstico acertado dos planos diretores: quais são as áreas públicas municipais?

Os planos diretores do Município de São Paulo colocaram a terra pública como insumo necessário à execução e concretização territorial da política urbana. Ao tratar das diretrizes e ações estratégicas para as terras públicas municipais, acertaram o diagnóstico que parte da ausência de informações e falta de transparência sobre elas, o que interfere diretamente nos processos decisórios, assim como na possibilidade de planejamento e participação social na gestão dessas áreas.

De início, é marcante a ausência de cadastro acessível e transparente que permita a efetiva gestão das áreas, o que se reflete na opção quase imediata de se recorrer à desapropriação como forma de disponibilização de terras. Com efeito, não se pode dizer com exatidão o número de imóveis pertencentes ao Município de São Paulo, tampouco a metragem quadrada total de terrenos.

Estimou-se, a partir do número de documentos existentes no acervo do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo - DGPI, que há ao menos 40 mil áreas municipais em São Paulo. As informações disponibilizadas no relatório de áreas públicas de 2016, que leva em conta apenas um dos acervos do Departamento, indicam a existência de mais de 16 mil áreas municipais, que correspondem a 82 quilômetros quadrados e 5,37% da área total do Município.

Há também sobreposição e duplicidade de informações. Em apresentação elaborada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano em 2016⁹, foi indicada a existência, apenas no próprio DGPI, responsável pela gestão das áreas municipais, de mais de doze acervos físicos distintos com informações sobre as áreas públicas municipais, sem indexação territorial. Isto é, os diferentes acervos estão organizados a partir de uma lógica administrativa, em que os diferentes tipos de documentos jurídicos são separados, mesmo que tratem do mesmo imóvel. Se fossem contabilizados os acervos existentes em outros órgãos municipais, o número seria muito maior, reduzindo a confiabilidade das informações. Além disso, não raro as informações existentes estão desatualizadas e não condizem com a situação jurídica e fática do imóvel, sendo necessária a consulta a diversos órgãos para complementação das informações existentes.

⁹ SÃO PAULO. Reestruturação dos acervos do DGPI. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 2016. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-13_Reestrutura%C3%A7%C3%A3o_acervo_DGPI.pdf. Último acesso em 03 de junho de 2017.

Com efeito, há menos de duas mil áreas municipais cujas ocupações, pela Administração ou por terceiros, foram formalizadas. A regra, portanto, é a informalidade das ocupações. Por conta disso, por exemplo, não é possível estimar quantas áreas estão desocupadas.

Outra inconveniência do acervo é que a ausência de informações georreferenciadas e disponíveis de forma ampla, faz com que todas as consultas de informações sobre áreas públicas, seja da própria Prefeitura, seja de órgãos de controle, seja da sociedade civil, precisem ser feitas diretamente ao DGPI. Cada resposta depende de fluxos de trabalho – no DGPI há nove processos de trabalho só para dar informações sobre o acervo – longo, afinal, os diferentes acervos são consultados, que envolve, no mínimo, três equipes de trabalho, que dedicam grande parte do tempo para esta finalidade. Como consequência, o acesso às informações constantes sobre as áreas públicas se dá de forma desigual entre os órgãos da administração e também entre os particulares.

Mesmo as Prefeituras Regionais (Subprefeituras) não têm clareza das áreas públicas existentes no perímetro de sua abrangência, não obstante terem competência para a sua fiscalização. Por conta da ausência de informações, bem como da demora para se obter dados básicos sobre cada área, em grande parte dos casos as secretarias optam pelo aluguel ou pela desapropriação de imóveis para implantação de serviços e equipamentos.

Assim, constata-se que a organização do acervo de terras públicas é marcada pela falta de transparência, pela morosidade para a obtenção de informações básicas, pela centralização das informações em um único Departamento e, por fim, pela baixa confiabilidade das informações prestadas.

De forma mais ampla, tem como consequência a impossibilidade de controle interno e externo das áreas públicas, de planejamento e de gestão efetiva das áreas, conforme se verá a seguir.

No que tange a gestão das áreas públicas municipais, tendo em vista o sério problema de gestão das informações, qualquer forma de planejamento e controle é dificultada e, por conta disso, feita de forma casuística e “sob demanda” de órgãos ou de pessoas físicas ou jurídicas.

Se a informação se dá de forma desigual, todo o processo de discussão da destinação da área será da mesma forma. Conforme mencionado, a definição do uso a ser dado ao imóvel ocorre por meio de processos administrativos que são autuados mediante solicitação de interessados, que podem ser a órgãos da própria administração, bem como órgãos da administração indireta, de outros entes públicos ou particulares.

Apesar da complexidade procedimental, que será brevemente exposta adiante, a destinação das áreas públicas se dá de acordo com uma legislação que, apesar de prever procedimentos mínimos para a destinação dos imóveis, não incorpora os princípios e as diretrizes da política urbana traçados na nova ordem jurídica-urbanística brasileira, como um todo, e com os PDEs do Município de São Paulo, de forma mais específica.

Para exemplificar os procedimentos mínimos que deveriam ser cumpridos, bem como as discussões que mais frequentemente são realizadas no âmbito dos processos administrativos sobre a destinação de áreas públicas¹⁰, serão brevemente descritas as etapas realizadas, antes da aprovação da legislação mais recente sobre o tema¹¹, para a alienação de imóveis públicos municipais.

Análise de aspectos territoriais e fundiários para destinação das áreas municipais

A primeira providência tomada após a autuação do processo é a identificação da localização do imóvel, para posterior levantamento de informações sobre a área para comprovação de sua titularidade, bem como para verificação de seu histórico de usos – formalizados ou não - e solicitações de uso da área. Nessa etapa, os diversos acervos são consultados além de, eventualmente, outros órgãos serem consultados para complementação de informações. A título exemplificativo, se a área for oriunda de desapropriação, pode-se consultar o Departamento de Desapropriações para se verificar se foi feita a imissão na posse e se há carta de adjudicação que ainda não constam do acervo do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário.

Procedimentos relativos à concessão ou à alienação da área demandam pesquisas mais apuradas para comprovação da titularidade municipal, que são dispensadas em casos de simples transferência de administração interna à Prefeitura ou de permissão de uso de área à terceiros.

Na grande maioria das vezes, constata-se a existência de solicitações anteriores de órgãos da própria Administração ou de terceiros, o que dá ensejo à verificação da manutenção ou não de interesse na área junto aos respectivos solicitantes.

¹⁰ Necessário esclarecer que parte do presente trabalho foi elaborado a partir da experiência no Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo de agosto de 2015 a abril de 2017.

¹¹ Como será tratado mais adiante, em 2017 está sendo elaborado um arcabouço jurídico e administrativo para viabilizar o que o Prefeito do Município de São Paulo chama “do maior programa de privatização da história de SP”, abrangendo a flexibilização da legislação sobre o patrimônio imobiliário municipal.

Também é necessária a análise à luz da legislação urbanística e ambiental, em especial a lei de uso e ocupação do solo. Por isso, são consultados, a depender das informações disponíveis, o Departamento de Uso do Solo, o Departamento de Urbanismo, a SP Urbanismo, e a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente¹².

Quanto ao aspecto territorial e material, a Secretaria Municipal de Serviços e Obras também é consultada para informar sobre a existência de melhoramento viário aprovado ou previsto para a área.

A complexidade das consultas e o caráter das informações fundiárias e territoriais sobre a área, por si só, já tem consequências diretas na análise material sobre a destinação da área. No entanto, são consideradas apenas uma etapa prévia necessária à análise, uma vez que a discussão material começará adiante, sempre levando em conta todas as informações disponíveis.

Análise de aspectos materiais sobre a destinação das áreas

Após essas primeiras consultas, que por si só já podem ter diversos desdobramentos, é feita a análise pelos órgãos municipais quanto ao interesse na área e eventual interesse público na sua alienação. Para se concluir pela alienação, a ausência de interesse no uso público na área e a comprovação de interesse público na alienação deverão ser demonstradas cabalmente.

Assim, de início, é necessária manifestação expressa do Prefeito Regional (Subprefeito) sobre a destinação pretendida, que, para subsidiar a resposta, em geral consulta a Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano correspondente. Não obstante a legislação mencionar que o Prefeito Regional deve se manifestar nos casos de cessão da sua região, a prática administrativa entende que tal manifestação é necessária na análise de interesse público.

Nessa etapa também são consultados os órgãos da Prefeitura que possam ter interesse na utilização da área para fins públicos e sociais ou institucionais. Apesar de ser evidente a necessidade de tais informações para se definir a destinação do imóvel, a legislação é omissa quanto às consultas mínimas a serem realizadas. Por conta disso, há discricionariedade da equipe técnica para tanto, sendo que posteriormente a Procuradoria Geral do Município irá analisar o interesse público e a viabilidade jurídica da alienação a

¹² Apesar das informações prestadas por estes órgãos impactarem no valor de mercado, se verá adiante que os critérios utilizados na avaliação nem sempre levam tais aspectos em consideração.

partir dos aspectos formais e substanciais presentes. Como se verá mais adiante, em grande parte das vezes os elementos presentes no processo não são conclusivos, havendo necessidade de complementação das informações.

Apesar dessa etapa não ser conclusiva, as manifestações levantadas servirão de elementos para posterior análise da Procuradoria Geral do Município e decisão da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário – CMPT. Não obstante, antes dessas análises elementos técnicos essenciais à alienação ainda não foram produzidos: a planta, com a delimitação precisa da área, e a avaliação do imóvel.

Nova análise de aspectos territoriais e fundiários para destinação das áreas municipais

A definição precisa do perímetro a ser vendido, necessária para posterior avaliação do imóvel, faz com que seja feita uma análise detalhada dos aspectos inerentes ao imóvel. Eventuais discussões sobre a qual perímetro irá prevalecer juridicamente (o perímetro real e o perímetro oficial) pode ser feita nesse momento.

Se a elaboração da planta por si só já pode ser bastante complexa, por exigir a realização de estudos topográficos, a depender das características do terreno e confrontações, não raro surge a necessidade de complementação de informações. Ou seja, apesar de anteriormente já terem sido levantados as informações sobre a área, em grande maioria das vezes se constata a necessidade de novas pesquisas e consultas, por insuficiência de informações para o detalhamento da área. Isso demonstra a precariedade e falta de confiabilidade das informações. É comum que nesse momento, após longa instrução processual, sejam apontadas informações que alteram o curso do processo, as quais deveriam ter sido identificadas anteriormente.

Avaliação das áreas públicas municipais

A avaliação prévia do imóvel, requisito para alienação constante da Lei Orgânica do Município, é considerada um ponto sensível nos procedimentos por abrir margem a questionamentos tanto por parte do particular interessado na área quanto por parte dos órgãos de controle. As regras da ABNT utilizadas para o cálculo efetivo dão margem à discricionariedade do técnico, tanto na seleção das pesquisas de imóveis que serão consideradas válidas para fins dos cálculos, tanto nas características relativas aos imóveis que podem alterar o cálculo final. Além disso, como já mencionado anteriormente, há

fatores que interferem no valor de mercado do imóvel que não são levados em conta na avaliação, como por exemplo os parâmetros de uso e ocupação do solo incidentes na área.

Viabilidade jurídica da venda

Após todas as consultas e elementos técnicos considerados necessários à decisão sobre a destinação do imóvel, a Procuradoria Geral do Município analisa a instrução realizada para verificar a viabilidade jurídica da destinação pretendida, em especial quanto à existência de interesse público na destinação.

Embora a caracterização de interesse público seja requisito para a alienação, o seu conteúdo é objeto de controvérsias. Dentro da própria Procuradoria, por exemplo, há entendimentos em sentidos diversos. Por um lado, de que determinados atos formais, como a autorização legislativa, demonstram o interesse público; por outro, de que deve estar expressamente demonstrado por meio de fundamentação consistente.

Etapas decisórias: Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário e autorização legislativa

Se houver parecer conclusivo da Procuradoria pela legalidade do ato a ser praticado, o processo passa por deliberação de mérito da Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, composta por representantes de diferentes secretarias e por um representante da sociedade civil, definido no âmbito do Conselho Municipal de Política Urbana. A Comissão é competente não só por recomendar ou não ao Prefeito o ato que lhe é privativo.

Em seguida, o processo é encaminhado projeto de lei para obtenção de autorização legislativa. A Câmara, em conjuntura de estabilidade democrática, deve atuar como mais uma instância de controle dos aspectos técnicos e materiais que levam à existência de interesse público, além de trazer legitimidade e transparência para os atos. Também pode garantir maior participação social nas decisões, ao realizar audiências sobre os temas.

Por fim, a alienação da área, nos termos da legislação federal, ocorre mediante procedimento licitatório, com algumas exceções.

Apesar de ter sido brevemente descritos os procedimentos relativos à alienação de imóveis públicos, servem para ilustrar o tipo de análise que é feita no âmbito da Prefeitura para a destinação das áreas.

Procedimentos complexos, análises limitadas

Não obstante seus procedimentos bastante complexos, o procedimento realizado induz a uma análise individual das áreas, que não leva em conta o contexto da região no entorno, tampouco o conjunto de dados setoriais ou a multiplicidade de entidades que poderiam atuar na mesma área. Ou seja, a discussão sobre a destinação das áreas acaba sendo feita de forma casuística, sem uma análise global da utilização por região ou por política setorial.

Assim, a gestão das áreas públicas é praticamente feita “sob demanda”, em que a secretaria ou particular interessados em uma determinada área solicitam o uso, gerando um processo individual para o referido pedido que será tramitado por diferentes órgãos da Prefeitura para se obter informações sobre a área. Em geral, se não há nenhum fato impeditivo do uso pela solicitante, o uso é dado, sem qualquer discussão mais ampla do que poderia ser feito na área. Além disso, não são raras as vezes em que as Secretarias apenas solicitam a transferência da área como mera formalidade, tendo em vista que o processo de decisão de destinação da área já foi feito e o equipamento já instalado.

Nesse sentido, o fluxo procedimental realizado leva em conta os requisitos mínimos de legalidade dos atos a serem praticados, previstos na Lei Orgânica do Município e legislação municipal sobre o tema, mas ignoram as diretrizes da política urbana previstas no Plano Diretor. O regime jurídico que determina os critérios de análise não incorporou todo o arcabouço legal da política urbana desde a reabertura democrática no tratamento dado às terras municipais.

Com heranças patrimonialistas, as análises casuísticas feitas para a regularização da destinação das terras municipais se distanciam dos procedimentos participativos e democráticos caros à política urbana, além de favorecer a manutenção de privilégios e as trocas de favor.

Experiência recente de São Paulo: tentativa de inserir as terras públicas na política urbana

Paralelamente às discussões e ao processo participativo que levaram à aprovação do Plano Diretor de 2014, e para inserir a gestão das áreas públicas no âmbito da política urbana, o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário - DGPI foi transferido da

Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – SEMPLA (atual Secretaria Municipal de Gestão) para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU.

A mudança, somada a intenção de elaboração de um Plano de Gestão de Áreas Públicas, pretendia fazer com que a gestão das áreas se desse de forma articulada ao Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.

Assim, conforme publicação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano¹³, a partir de um “retrato georreferenciado da distribuição e da atual ocupação das áreas públicas municipais” e da associação das informações às diretrizes de desenvolvimento urbano traçadas pelo Plano Diretor, seria possível traçar as diretrizes de destinação dessas áreas. Nesse sentido, o documento conclui que

“o Plano Diretor Estratégico avança na integração das políticas públicas no território ao estabelecer um conjunto de instrumentos que possibilitam realizar, de forma sistemática, os planos e projetos de intervenção urbana que integram a rede de equipamentos e espaços públicos ao espaço da habitação e aos sistemas de mobilidade urbana”¹⁴.

No período que seguiu a transferência, constatou-se que, preliminarmente a elaboração de um Plano de Gestão das Áreas Públicas, seria necessário mapear o acervo existente, bem como compreender os fluxos de trabalho, o que foi feito ao longo de 2015 e 2016. Apesar de o Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário ser apenas um dos órgãos que atuam com áreas públicas, por ter a competência de fazer a gestão do acervo e do patrimônio imobiliário, torna-se estratégico centrar os esforços de trabalho.

O mapeamento feito ao longo de 2015 e 2016 apontou para a insuficiência de informações para se realizar o diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município, elemento central e a partir do qual seria possível elaborar o Plano de Gestão das Áreas Públicas. Como ponto de partida, seria necessário, portanto, definir a estratégia de gestão da informação sobre as áreas públicas, de forma que as informações pudessem ser utilizadas para o planejamento e para a gestão das áreas.

Em dezembro de 2015, foi lançado o Geosampa, o sistema de informações geográficas com dados abertos e livre acesso pelo público do Município de São Paulo¹⁵.

¹³ São Paulo. Território CEU: Rede de Equipamentos e Espaços Públicos. São Paulo, 2016, p. 15. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/GEST%C3%83O-territorio-ceu-rede-de-equipamentos-e-espacos-publicos.pdf>. Último acesso em: 04 de junho de 2017.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Para uma análise detalhada, ler WISSENBAACH, Tomás. Infraestrutura de dados espaciais no Município de São Paulo: uma metodologia para integração de cadastros e registros fundiários na cidade. São Paulo, 2017. Em prelo.

Conforme publicação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, os dados geográficos de referência foram integrados aos sistemas de informações já existentes, fazendo com que todas as informações possam ser acessadas diretamente no mapa¹⁶.

A estratégia de gestão da informação, portanto, já havia sido previamente definida para todo o Município. Nesse sentido, o desafio imposto seria o de transpor a estratégia ao acervo áreas públicas, adotando as ações necessárias para as informações disponíveis no Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário serem disponibilizadas em formato compatível com o Geosampa, bem como para superar as lacunas de informações e a desarticulação existentes em relação a outros órgãos que atuam com as áreas públicas.

Nesse contexto se deu o início do processo de reestruturação do acervo de áreas públicas municipais, com o objetivo de “facilitar a consulta, diminuir a utilização de papel e criar condições para a elaboração de um plano de gestão das áreas públicas”¹⁷, resultando na criação de camadas georreferenciadas de áreas públicas, as quais ainda estão em processo de elaboração.

Segundo documento produzido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano com as experiências da política urbana recente no Município de São Paulo, as premissas que nortearam a reestruturação da gestão do acervo de áreas públicas foram as seguintes:

- (i) toda área pública deve ser territorializada e georreferenciada;
- (ii) o polígono de cada área pública deve ser acompanhado de seus atributos, os quais incluem desde dados de origem da área pública até sua utilização atual;
- (iii) os acervos de áreas públicas devem ser unificados¹⁸.

No que diz respeito ao processo decisório sobre a destinação das áreas públicas, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, por meio do Decreto nº 56.268/2015, que antes era formada apenas por representantes da Prefeitura, passou a ter membro representante da sociedade civil, com o objetivo de dar transparência e de democratizar as tomadas de decisão sobre as áreas públicas.

Também foi instituída, pelo mesmo decreto, a Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários, com o objetivo de superar os principais problemas nas análises sobre a destinação dos imóveis municipais.

¹⁶ SÃO PAULO. A política urbana em São Paulo (2013-2016): experiência e projetos. São Paulo, 2016. No prelo.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibid.

Mudança do paradigma no Município de São Paulo: terras públicas como ativo financeiro

O atual Prefeito do Município de São Paulo foi eleito com um projeto claro de privatização e mercantilização da cidade, em contraposição ao projeto de política urbana pactuado por meio dos planos diretores de 2002 e 2014. Dessa vez, o arcabouço jurídico construído não só deixa de ser aplicado, mas também corre riscos de ser revogado por meio de processo sem a participação de todo o corpo técnico que atuou na formulação das leis atualmente vigentes e, ainda, com participação pífia da sociedade civil. A política urbana pactuada corre riscos de ser desmantelada com base em reuniões “de Gabinete”, à revelia dos preceitos da ordem jurídico-urbanística brasileira.

No que tange as terras públicas, deixaram de ser entendidas como instrumento para a efetivação da política urbana concebida no Plano Diretor para ser entendidas como um ativo como qualquer outro ativo do Município. Passaram a ser vistas, pois, como fonte de arrecadação de IPTU, como mercadoria para a venda, ou como ativo para entrada no mercado imobiliário financeirizado. A mudança de concepção faz com que os esforços centrados sejam voltados para a seleção de imóveis de interesse do setor imobiliário e de criação um regime jurídico que facilite a sua alienação. Por mais que o discurso da modernização, da inovação e da tecnologia permaneça, mas de forma seletiva, não é acompanhado pelo objetivo de diminuição das desigualdades socioespaciais.

As medidas que vinham sendo tomadas anteriormente de transparência e democratização da gestão das áreas públicas passam a não ser prioritárias. Desde o primeiro pacote de áreas georreferenciadas e com informações disponibilizadas no Geosampa em 2016, o trabalho não avançou. Assim, fica cada vez mais remota a possibilidade de elaboração de um diagnóstico amplo e atualizado das terras municipais, que constitui um plano a longo prazo, sem resultados imediatos.

A política de privatizações foi anunciada internacionalmente sem qualquer debate público prévio. As ações estão seguindo diretrizes que passaram longe de acompanhamento de representantes da sociedade civil, mesmo no âmbito da Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município. Na realidade, a Comissão está sendo esvaziada, em especial por conta da criação, por meio da Lei nº 16.651/2017, do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias.

No que tange os imóveis públicos, o Conselho, que não conta com nenhum membro representante da sociedade civil, é competente por (i) decidir quais bens do Município serão objeto de desestatização; (ii) aprovar e acompanhar os projetos de alienação, concessão, permissão e parceria público-privada, inclusive quanto à sua modelagem; (iii) decidir sobre a alteração, revisão, rescisão, prorrogação ou renovação dos contratos de concessão, de permissão e de parceria público-privada. A lei prevê, ainda, que a “gestão ordinária” dos bens municipais, continua a cargo dos órgãos competentes. No entanto, as decisões, antes atribuídas à Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município, passam a ser tomadas longe de qualquer participação da sociedade civil.

O “Plano Municipal de Desestatização” contará, também, com a atuação da SP Parcerias, sociedade por ações vinculada à Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias, nos termos da Lei nº 16.665/2017.

Percebe-se, pois, que a gestão das áreas públicas será impactada pela criação de um arcabouço jurídico e institucional voltado para viabilizar as privatizações, em detrimento da pactuação jurídico-urbanística que, não obstante ainda esteja em vigor, não tem mais efetividade prática.

Conclusões

A partir da experiência recente do Município de São Paulo, é possível concluir que a manutenção de um cadastro de áreas públicas pouco transparente e pouco confiável, bem como a realização de procedimentos complexos mas com pouca participação social e favorece a determinados projetos de cidade voltado para o favorecimento do mercado imobiliário.

Não obstante os diagnósticos relativos às terras públicas presentes nos planos diretores de 2002 e 2014, seguidos de diretrizes, objetivos e ações necessárias, pouco foram os resultados alcançados. O Plano Diretor de 2014 insere de forma contundente as áreas públicas no âmbito do Sistema de Equipamentos, o que está sendo totalmente ignorado e desvinculado com o projeto de desestatização.

Com essa constatação, não se quer dizer que o arcabouço jurídico-urbanístico não foram importantes para iniciativas importantes, como a criação da camada de áreas públicas e sua disponibilização no Geosampa, bem como o fortalecimento democrático da Comissão Municipal do Patrimônio Imobiliário.

No entanto, diante da constatação dos avanços tímidos desde 2002 até 2014, bem como a interrupção do trabalho de vetorização dos acervos aponta para o desrespeito desse arcabouço jurídico urbanístico em nome de projetos políticos de desmonte do Estado em prol do mercado imobiliário.

Com efeito, conclui-se, pois, que a possibilidade de disputa igualitária em torno da utilização das terras públicas, bem como o controle social sobre o seu uso estão longe de ser alcançados e precisaram de mais do que uma legislação consistente para sua efetivação.

Referências bibliográficas

BONDUKI, Nabil. A revisão participativa do plano diretor estratégico. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 mar. 2013. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paywall/login-cunista.shtml?http://www1.folha.uol.com.br/opinio/2013/03/1247654-nabil-bonduki-a-revisao-participativa-do-plano-diretor.shtml>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. Lei 10.257, de 1º de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

SÃO PAULO (Município). A política urbana em São Paulo (2013-2016): experiência e projetos. São Paulo, 2016. No prelo.

SÃO PAULO (Município). Reestruturação dos acervos do DGPI. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 2016. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/2016-12-13_Reestrutura%C3%A7%C3%A3o_acervo_DGPI.pdf. Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Território CEU: Rede de Equipamentos e Espaços Públicos. São Paulo, 2016, p. 15. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp->

[content/uploads/2016/12/GEST%C3%83O-territorio_ceu_rede_de_equipamentos_e_espacos_publicos.pdf](#). Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Decreto 56.268, de 22 de julho de 2015. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Política Urbana – C MPU, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística – C TLU, a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana – C PPU, a Comissão do Patrimônio Imobiliário do Município de São Paulo – C MPPT, e a Comissão de Análise Integrada de Assuntos Fundiários – C AIAF; bem como estabelece procedimentos comuns relativos aos referidos órgãos, todos vinculados à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56268.pdf>. Acesso em 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). Lei 16.651, de 16 de maio de 2017. Cria o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias e o Fundo Municipal de Desenvolvimento. Diário Oficial do Município de 01º de junho de 2017. São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (Município), Lei 16.665, de 23 de maio de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir o serviço social autônomo denominado São Paulo Negócios – SP Negócios; introduz alterações nas Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, e nº 14.649, de 20 de dezembro de 2007. Diário Oficial do Município de 24 de maio de 2017. São Paulo, 2017.

SÃO PAULO (Município). Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.

SÃO PAULO (Município). 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, 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/2014-07-31_-_lei_16050_-_plano_diretor_estrategico_1428507821.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2017.