

GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana Frente à (Des)Mercantilização da Cidade

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E SUA RESSIGNIFICAÇÃO JUDICIAL: O CASO DO PIU ARCO PINHEIROS EM SÃO PAULO

Cintia de Castro Marino¹

Irene Patrícia Nohara²

1 INTRODUÇÃO

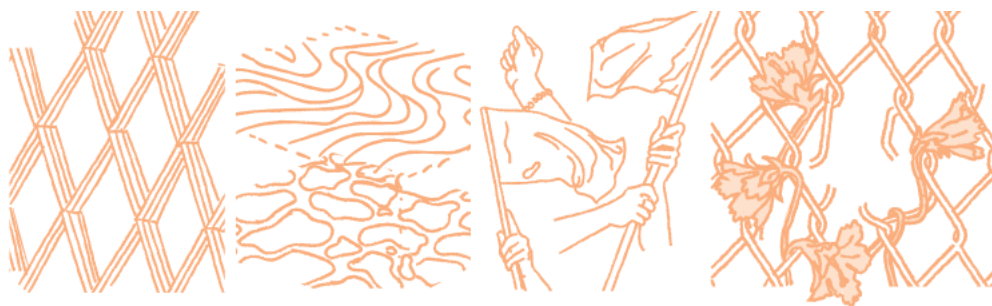
Em São Paulo, os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) marcam um novo ciclo no planejamento urbano, reformulando as abordagens para a transformação da cidade. Esse instrumento urbanístico foi concebido para facilitar a integração entre investimentos públicos e privados, promovendo a requalificação e o redesenho de áreas específicas, visando não apenas melhorar a infraestrutura e o ambiente urbano, mas também fomentar espaços mais inclusivos e sustentáveis. Em 2019, o Ministério Público de São Paulo ajuizou uma ação civil pública questionando a legalidade do PIU Arco Pinheiros, resultando em uma liminar que suspendeu a política pública.

Nas duas primeiras décadas da Constituição, o fortalecimento das instituições de controle, como o Ministério Público, levou ao aumento da judicialização e à redução da discricionariedade administrativa. O uso de princípios vagos gerou insegurança jurídica, tornando as decisões imprevisíveis e sujeitas à interpretação dos magistrados. Esse fenômeno gerou críticas ao ativismo judicial por interferir na esfera administrativa. Apesar das pesquisas sobre a atuação dos magistrados nas políticas urbanas, o tema ainda é pouco explorado no campo do planejamento urbano. Esta pesquisa busca responder à seguinte questão: como se dá a interação entre os conceitos do urbanismo e o regime jurídico nas decisões judiciais do PIU Arco Pinheiros?

A investigação se baseia em revisão bibliográfica e análise documental de planos, normativas e instrumentos jurídicos relacionados ao caso.

¹ Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Pós-Doutoranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, Universidade Nove de Julho, Docente-Pesquisadora, cintiacmarino@uni9.pro.br.

² Livre-Docente em Direito Administrativo, Doutora em Direito do Estado, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Docente-Pesquisadora, irene.nohara@uol.com.br.



2 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO URBANÍSTICO

A literatura pondera duas interpretações possíveis para o conceito de função social da propriedade no regime jurídico brasileiro. Na primeira interpretação³, a função social da propriedade é vista centrando-se principalmente no atendimento aos requisitos legais de uso da propriedade, como a destinação para fins urbanísticos, produtivos, sociais ou ambientais. Embora vise ao interesse coletivo e à ordem social, essa interpretação pode ser criticada por favorecer interesses particulares em detrimento de questões socioambientais mais amplas.

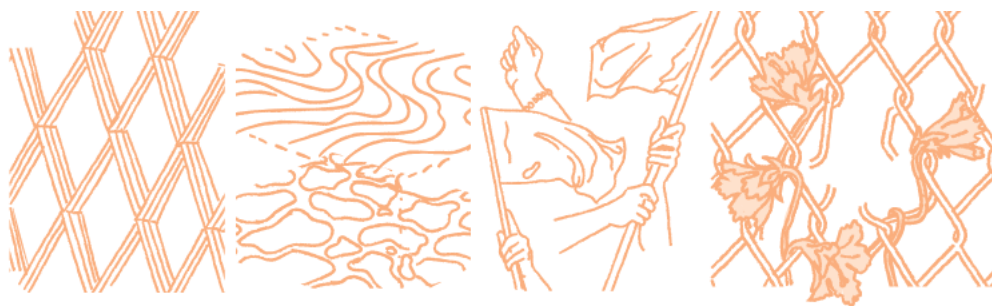
Aqui, salta-se à segunda interpretação da função social da propriedade no contexto jurídico brasileiro. Essa interpretação vai além do cumprimento de requisitos sociais. Promove bem-estar, equidade e justiça relacionados ao direito à cidade, considerando não só a conformidade legal, mas também impactos socioambientais e a redução de injustiças.

Além disso, sugere-se uma relação entre o conceito de função social e outro conceito amplamente reconhecido: o direito à cidade. O Estatuto da Cidade, no artigo 39, define a função social como “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”⁴. Uma definição que abrange não apenas o interesse individual e coletivo, mas também a justiça social, e se ratifica na figura do Plano Diretor e nos instrumentos correlatos. Ainda destacam-se dois questionamentos em torno da aplicação do conceito de função social da propriedade no planejamento urbano. O primeiro é a dificuldade em orientar as decisões e o uso dos recursos individuais. Na prática, os proprietários só se engajam em um plano quando este atende aos seus interesses. As punições não são automáticas, são raras e exigem legislação específica, incluindo dispositivos como prazos e multas, que garantem o direito de propriedade.

O segundo questionamento sugere que, apesar da definição do conceito de função social da propriedade no Estatuto da Cidade buscar conciliar várias abordagens, em certos momentos, os interesses econômicos entram em conflito com os objetivos de justiça social. Decisões baseadas na economia frequentemente agravam desigualdades socioambientais,

³ BREGA, José Fernando Ferreira; SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Função Social da Propriedade Urbana e Condicionamento da Propriedade. IN: MEDAUAR, Odete et al. (Org.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

⁴ 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, 2001.



beneficiando certos grupos em detrimento de outros. A legislação brasileira não desconsiderou a influência do viés privatista⁵.

3 TEORIAS DO URBANISMO: RELAÇÃO ENTRE PLANOS E PROJETOS URBANOS

As teorias do urbanismo evidenciam relação estreita e complexa entre planos e projetos urbanos, destacando sua expressão institucional e perspectiva multiescala. Essa inter-relação possibilita alcançar novos patamares qualitativos ao considerar questões de justiça socioambiental, como o equilíbrio na oferta de equipamentos, áreas verdes e moradias sociais, adaptadas ao contexto local⁶. No caso do projeto urbano, emprega-se um método determinista que associa a forma e o território à proposta. Por outro lado, no caso do plano estratégico, o método é contínuo, envolvendo monitoramento e revisão normativa do plano. Ambos os modelos estão integrados ao domínio de planejamento urbano e envolvem diversos instrumentos de natureza jurídico-administrativas.

O quadro a seguir apresenta as distinções teórico-conceituais de projeto urbano e plano estratégico:

Quadro 1 – Distinções teórico-conceituais de projeto urbano e plano estratégico.

	Projeto Urbano	Plano Estratégico
Objeto	Material	Decisões
Interação	Até a implementação	Contínua
Futuro	Fechado	Aberto
Elemento temporal	Faseamento	Central na negociação
Forma	Projeto	Ata da última reunião
Impacto	Determinado	Referencial

Fonte: Extraído de Faludi (2000)⁷, tradução própria.

A literatura defende que vastos poderes e recursos sejam concedidos aos planejadores durante o processo. Para que os instrumentos sejam considerados assertivos, deverão ter poder de execução. Essa abordagem privilegia o plano ou o projeto enquanto método e instrumento de gestão pública. Implica uma mudança na lógica, onde os diversos

⁵ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade. In: PORTILHO, Liana. **O Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

⁶ ABASCAL, Eunice H. S.; GUILLÉN, Maria Isabel C. In: ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi et al. (Ed.). **Pesquisa em urbanismo: conceitos e contextos em perspectiva**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2024.

⁷ FALUDI, Andreas. The performance of spatial planning. **Planning practice and Research**, v.15, n.4, 2000.



agentes, sejam eles públicos ou privados, moldam geralmente os processos de acordo com suas próprias prioridades, e o órgão responsável muitas vezes carece dos meios para supervisionar efetivamente a implementação. O órgão público encarregado da transformação deve ter a capacidade de gerenciar e controlar os diversos atores envolvidos. Por vezes, o papel do gestor é dissociada de outro agente, cria-se uma agência com esse propósito⁸.

4 O PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA ARCO PINHEIROS EM SÃO PAULO

No Brasil, desde a década de 90, projetos urbanos e planos estratégicos buscam transformar áreas específicas para a produção imobiliária, numa relação estreita entre poder público e setor privado. A flexibilidade e longa duração dos planos estratégicos refletem uma combinação incerta de recursos, condicionada à conjuntura macroeconômica e aos interesses do capitalismo. O Estado atua para catalisar recursos e adequar instrumentos legais às demandas de mercado. A regulação urbanística, baseada em índices abstratos, frequentemente se desconecta do desenho e da realidade local⁹.

Embora previsto pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor de 2002, o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) só passou a ser um instrumento urbanístico adotado pela administração municipal de São Paulo após o marco estabelecido pelo Plano Diretor Estratégico de 2014, ganhando centralidade nas estratégias de transformação urbana. Os PIUs em São Paulo enfrentaram desafios que impediram sua efetiva aplicação, e alguns deles foram suspensos pelo judiciário. Em 2019, o Ministério Público do Estado protocolou uma ação civil pública focada em supostas ilegalidades no PIU Arco Pinheiros. A ação, ajuizada contra a municipalidade, defendia que estudos de impacto ambiental e social deveriam anteceder o Projeto de Lei, com processos participativos.

Em 2023, com a suspensão do Projeto de Lei, a administração municipal alterou durante a revisão o Plano Diretor, o termo "projeto" por "plano", no sentido de flexibilizar o instrumento. O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, decidiu não interferir na discricionariedade municipal, permitindo estudos ambientais após a promulgação da lei. Essas mudanças podem comprometer o propósito do instrumento, afastando-o da teoria.

⁸ PORTAS, Nuno. El surgimiento del proyecto urbano. **Urban Perspectives**, núm. 3, 2003.

⁹ FERNANDES, ANA. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil, In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge G.; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira**: objeto teoria prática. São Paulo, Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da função social da propriedade no Brasil tem sido um campo fértil para os debates sobre os conflitos entre os interesses econômicos e as necessidades socioambientais. No entanto, a relação entre o poder público e o setor privado tem promovido a flexibilização das normas urbanísticas. Um modelo que demonstra que a regulação é muitas vezes moldada pelos interesses do mercado, o que resulta em uma política que não favorece a população, mas sim os grandes empreendedores. Esse processo contribui para a intensificação das desigualdades socioambientais, afastando a população de projetos públicos e promovendo uma urbanização excludente. A função social da cidade busca equilibrar interesses individuais e coletivos, mas sua efetiva aplicação nas políticas públicas ainda enfrenta desafios. As interpretações conflitantes no caso em questão expõem a necessidade de repensar uma prática interdisciplinar.

REFERÊNCIAS

ABASCAL, Eunice H. S.; GUILLÉN, Maria Isabel C. In: ABASCAL, Eunice Helena Sguizzardi et al. (Ed.). **Pesquisa em urbanismo: conceitos e contextos em perspectiva**. São Paulo: Editora Mackenzie, 2024.

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, 2001.

BREGA, José Fernando Ferreira; SCHIRATO, Renata Nadalin Meireles. Função Social da Propriedade Urbana e Condicionamento da Propriedade. IN: MEDAUAR, Odete et al. (Org.). **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FALUDI, Andreas. The performance of spatial planning. **Planning practice and Research**, v.15, n.4, 2000.

FERNANDES, ANA. Decifra-me ou te devoro: urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, Suely F. N.; FRANCISCONI, Jorge G.; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática**. São Paulo, Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade. In: PORTILHO, Liana. **O Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

PORTAS, Nuno. El surgimiento del proyecto urbano. **Urban Perspectives**, núm. 3, 2003.