



GT 06 – Participação Social, Autoritarismo e Disputas pelo Direito à Cidade
no contexto do neoliberalismo

INTERVENÇÕES URBANAS ESTRUTURADAS PELO SOLO CRIADO E SEUS IMPACTOS À POPULAÇÃO VULNERÁVEL: PERSPECTIVAS A PARTIR DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA

Vicente Lotito de Brito Vianna¹

Maria Lucia Refinetti Martins²

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que o planejamento urbano e a ação pública sobre a cidade, influenciada pela ascensão do Neoliberalismo enquanto forma política e ideológica dominante, avança no sentido de formas que envolvem desregulamentação, negociação e parcerias público-privadas, privilegiando intervenções pensadas na escala de projetos urbanos, com enfoque no desenvolvimento econômico de regiões específicas³.

A base econômica dos projetos de intervenção urbana, nesse contexto, começa a migrar do orçamento público em direção à negociação com agentes particulares, por meio da criação e a intensificação do uso de instrumentos associados ao Solo Criado⁴, ou seja, que envolvem a gestão do coeficiente de aproveitamento. Destaca-se a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que permite o acréscimo do potencial construtivo, vinculado a uma contrapartida financeira, cujos recursos passam ao Poder Público para que os reverta em infraestrutura para regiões específicas, determinadas por meio de instrumentos como os Projeto de Intervenção Urbana (PIU) às Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e Operações Urbanas Consorciadas (OUC)⁵.

Este tipo de atuação se apresenta como uma forma de mobilizar recursos privados para investimentos de interesse público, o que permitiria, em teoria, a revitalização de partes da cidade consideradas degradadas ou subutilizadas, inserindo-as numa “nova” cidade, de

¹ Advogado, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP, viannavicente@usp.br.

² Arquiteta e Urbanista, Profa. Dra. FAU-USP, malurm@usp.br

³ NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. 2018. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018, p.1-2.

⁴ Entende-se por Solo Criado toda área construída superior à área do lote, ou seja, correspondente a coeficiente de aproveitamento (indicador do potencial construtivo de um lote) superior a 1.

⁵ MARTINS, M. L. R.; MAGAMI, D. T. **Solo Criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade**. Cad. Metróp., São Paulo, v. 25, n. 56, 143-163, 2023, p. 155.



maior intensidade de aproveitamento e rentabilidade, o que seria bom tanto para os investidores privados, com a valorização de seus investimentos nessas áreas, como para a população do entorno, que poderia aproveitar desta cidade modernizada ⁶.

Pela lógica e natureza dessas operações, elas se aplicam justamente a áreas desvalorizadas, mas com grande potencial de valorização. São áreas abandonadas pelos setores econômicos mais dinâmicos dada a obsolescência em relação às necessidades de novos usos e tecnologias, o que as torna acessíveis a pequenas atividades econômicas e à moradia de população de menor renda. Nesse sentido, órgãos como a Defensoria Pública, em sua função de conferir acesso à justiça aos mais pobres e reduzir as desigualdades sociais, atuam para, no decorrer da implementação destes planos e operações urbanas, afastar afrontas aos direitos fundamentais da população vulnerável atingida e garantir, em especial, a proteção do direito à moradia digna e do acesso à cidade.

O presente trabalho decorre de pesquisa que se propõe a analisar, no contexto da cidade de São Paulo, procedimentos administrativos e processos judiciais nos quais a Defensoria Pública atuou ativamente, no âmbito destas intervenções urbanas estruturadas pelo Solo Criado, ou seja, pela gestão do Coeficiente de Aproveitamento, em favor da população vulnerável. Investiga-se, assim, de que modo e se, em casos de PIUs associados às Áreas de Intervenção Urbana e OUCs, houve, por meio das ações ensejadas, efetiva proteção à população vulnerável.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

Utilizou-se como base de dados o acervo de casos do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, aplicando-se palavras-chave associadas ao tema do Solo Criado (OODC, CEPAC, OUC e PIU) de forma a identificar os casos de maior relevância para a temática.

Os resultados foram divididos entre: casos mais abrangentes, que apuraram critérios e parâmetros utilizados na formulação de OUCs e PIUs e formas de participação da sociedade civil nesses projetos; e casos aplicados, nos quais foram defendidos os interesses de Comunidades e Favelas específicas, inseridas em OUCs ou PIUs, com o objetivo de promover o direito de atendimento habitacional definitivo para as famílias em situação de vulnerabilidade social afetadas e o direito à participação popular nos planos de intervenções.

⁶ MELLO, Simone Guerresi de. **Transformação urbana em pedaços**: financiamento, regulação e truques de implementação das habitações de interesse social nas operações urbanas consorciadas da cidade de São Paulo. 2023. Tese FAU-USP, São Paulo, 2023, p. 43-44.



Analisou-se de forma aprofundada, então, os procedimentos administrativos internos e os processos judiciais associados aos casos considerados mais relevantes para a discussão da matéria. Realizou-se, em seguida, uma sistematização dos principais pontos trabalhados, denúncias e conflitos indicados, assim como direitos pleiteados no decorrer destes casos, de forma a se construir, como produto final, um quadro do tratamento dado e os resultados da intervenção da Defensoria. A análise e sistematização dos casos permitiu a compreensão de uma série de padrões associados a essa atuação.

Cabe destacar que as leis e os planos que regem as OUCs e PIUs não deixam de prever, em conformidade com o estabelecido no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico de São Paulo, a necessidade de se equacionar demandas de habitação de interesse social, acesso à cidade e o respeito a um processo participativo no âmbito destas intervenções. Isto não significa, no entanto, que estas previsões são seguidas com rigor, afinal, como bem coloca Ermínia Maricato⁷, não é por falta de planos e nem de leis que a realidade urbana brasileira é da forma como é - entre a retórica e a prática vai um abismo. De fato, no decorrer dos procedimentos analisados a Defensoria Pública faz uma série de denúncias sobre a forma como estes projetos são implementados na prática.

No âmbito de OUCs como a Água Espreada e Água Branca, assim como o PIU Jurubatuba, por exemplo, as legislações incidentes apontam que os recursos provenientes da OODC (com especial destaque para a venda de CEPACs) deveriam ser destinados de forma prioritária tanto às melhorias urbanísticas das regiões abrangidas como ao fornecimento de habitações de interesse social (HIS). Apesar disso, o que ocorre nestes casos é uma preferência dada para a execução das grandes obras de infraestrutura, deixando o atendimento habitacional para ser executado em momento posterior.

A situação se agrava quando se leva em consideração que a execução das obras, na maioria dos casos estudados, envolve necessariamente a remoção de comunidades em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Como a construção de HIS ainda não foi iniciada, a remoção acaba ocorrendo, na maioria das vezes, somente com o pagamento de verba habitacional provisória, como foi verificado em casos como os da Comunidade Jardim Edith e da Favela do Sapo, inseridas no âmbito de OUCs nas quais a municipalidade priorizou o fornecimento de alternativas habitacionais como o auxílio aluguel ou o fornecimento de unidades habitacionais em outros locais, prejudicando o atendimento habitacional definitivo dentro do perímetro das OUCs.

⁷ MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. Revista Brasileira de Direito Ambiental., v. 4, n. 15, p. 191-195, 2008.



Este método dispersivo de atuação, além de se demonstrar insuficiente para a satisfação do direito à moradia digna e acesso à cidade, também dificulta que se dimensione de forma unificada o atendimento das famílias removidas, sendo comum nos casos analisados situações nas quais o número de famílias registradas para atendimento definitivo foi consideravelmente menor do que o número real de removidas. Esta situação acaba, ainda, por ocultar a real dimensão de um outro problema recorrente – a construção de HIS abaixo da demanda necessária. Com o *modus operandi* de remoção e atendimento dispersivo das famílias removidas, a tendência é ocorrer um baixo número final de atendidos com fornecimento de HIS. Muitas vezes este déficit deixa de ser observado pelo Poder Público, cabendo à Defensoria, então, promover Ações Civis Públicas que pleiteiam a garantia destes direitos, conforme ocorreu no caso das comunidades supracitadas.

Uma outra forma de garantir que os recursos gerados por instrumentos urbanísticos como a OODC e os CEPACs fossem justa e prioritariamente distribuídos para provisão de moradia digna às famílias vulneráveis atingidas seria justamente através de sua contribuição direta nos processos decisórios – por meio de Grupos de Gestão ou Conselhos Gestores, participação desta população.

Procedimentos estudados, como o PIU Arco Jurubatuba, Pacaembu e o Projeto Nova Luz, revelaram que, apesar da previsão legal existir, há uma tendência de enfraquecimento e mero formalismo destes espaços. Mesmo nos casos envolvendo territórios inseridos em áreas de ZEIS, nos quais a legislação e jurisprudência obrigam a formação de Conselho Gestor, ocorre a formação tardia destes Conselhos, falta de envolvimento adequado das comunidades afetadas ou atuação meramente simbólica, sem a capacidade de alteração do curso dos projetos de intervenção, o que, se não anula completamente o propósito destes espaços, minimiza significativamente a sua efetividade. Não à toa, a garantia da adequada participação popular nestes projetos de intervenções urbanas demonstrou-se como um outro foco principal das ações judiciais formuladas pelas Defensoria, visando a salvaguarda dos direitos fundamentais da população vulnerável afetada.

Verificou-se, ainda, nos casos específicos de PIUs associados aos AIUs, como o do PIU Jurubatuba, que o Poder Público deixou de elaborar previamente Estudo de Impacto Ambiental tal como fazia nas OUCs, o que afeta a avaliação do potencial adicional de construção máximo e o estabelecimento de medidas mitigatórias e compensatórias decorrentes das intervenções urbanas, gerando eventuais impactos socioeconômicos para a população de baixa renda – razão pela qual a Defensoria Pública também requisitou em sua Ação Civil Pública a obrigatoriedade de realização desse estudo.



3. CONCLUSÃO

Os casos analisados revelam um padrão na forma de execução das grandes intervenções urbanas financiadas pelos instrumentos associados ao Solo Criado. Embora teoricamente visem o desenvolvimento e a melhoria urbana, é possível visualizar uma tendência de produzirem impactos negativos à população vulnerável, seja pelas remoções de comunidades, acompanhadas da insuficiência ou inadequação do atendimento habitacional fornecido, seja pelo desrespeito à devida participação popular e controle social na definição dos parâmetros de atuação do Poder Público. Destaca-se por fim que, se por um lado a Defensoria Pública vem questionando essas novas formas de planejamento e de intervenções urbanas pela falta de participação dos afetados, é o estudo, reflexão e acompanhamento dos procedimentos por ela já empreendidos e respectivos resultados que propicia a formulação de ações de proteção mais efetivas no âmbito dessas intervenções urbanas.

AGRADECIMENTOS

À FAPESP pelo apoio ao Projeto em Políticas Públicas “Instrumentos jurídico urbanísticos estruturados pelo Solo Criado: desvendando impactos à população vulnerável. Referências para atuação da Defensoria Pública” (2023/10249-8) e bolsa de mestrado (2024/16988-0).

REFERÊNCIAS

FERREIRA, A. F.; MAGAMI, D. T. **Da obrigatoriedade dos estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança nos grandes projetos urbanos estruturados pelo solo criado**, Florianópolis: Arquitetura & Urbanismo/UFSC, p. 733-744, 2022.

MARICATO, E. **O nó da terra**. Revista Brasileira de Direito Ambiental., v. 4, n. 15, p. 191-195, 2008.

MARTINS, M. L. R.; MAGAMI, D. T. **Solo Criado em São Paulo: terra virtual produzindo espaço e desigualdade**. Cadernos. Metrópole., São Paulo, v. 25, n. 56, 143-163, 2023.

MELLO, S. G. **Transformação urbana em pedaços: financiamento, regulação e truques de implementação das habitações de interesse social nas operações urbanas consorciadas da cidade de São Paulo**. 2023. Tese Doutorado, FAU-USP, São Paulo, 2023.

NOBRE, E. A. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano**. 2018. Tese Livre Docência. FAU-USP, São Paulo, 2018.