



Esta obra está licenciada
com uma Licença Creative
Commons Atribuição-Não
Comercial-Compartilha
Igual 4.0 Internacional.

Stela de Camargo Da Dalt 
*Programa de Pós-graduação
em Teoria e História da
Arquitetura e Urbanismo
– IAU.USP, São Paulo, Brasil*
stela.dalt@usp.br

Artigo recebido em:
03/10/2022

Artigo aprovado em:
31/10/2022

Artigo publicado em:
01/12/2022

A produtividade das estratégias: uma análise da concessão do Pacaembu, São Paulo, Brasil

The productivity of strategies: an analysis of the Pacaembu concession, São Paulo, Brazil

La productividad de las estrategias: un análisis de la concesión de Pacaembu, São Paulo, Brasil

La productivité des stratégies: une analyse de la concession Pacaembu, São Paulo, Brésil

RESUMO

O artigo analisa o processo de concessão do complexo esportivo do Pacaembu para a iniciativa privada, iniciado nos anos 1990, de modo a avaliar os aprendizados decorrentes de estudos, discussões e projetos desenvolvidos (e não concluídos) durante as gestões municipais de Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-1999), José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008), Gilberto Kassab (2009-2012) e Fernando Haddad (2013-2016). O objeto da nossa investigação é a concessão do Pacaembu enquanto fenômeno político, social, econômico e jurídico. Temos como principal objetivo, entender a rede de agentes e atores envolvidos e a *produtividade* desse conflito. Para realizar tal análise, nos debruçaremos sobre o acúmulo gerado pelas sucessivas tentativas e as “inovações” — ou *estratégias* — formuladas pela gestão de João Doria e Bruno Covas (PSDB/2017-2020) para destravar a concessão. Observando as estratégias e seus resultados, ponderaremos sobre sua eficácia na produção de uma realidade almejada pelo executivo municipal: a redução do Estado, também chamada de *desestatização*.

PALAVRAS-CHAVE: Pacaembu; concessão; privatização; complexo esportivo; Brasil.

ABSTRACT

The article analyzes the concession of the Pacaembu sports complex to the private sector, started in the 1990s, in order to evaluate the lessons learned from studies, discussions and projects developed (and not concluded) during the municipal administrations of Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-1999), José Serra and Gilberto Kassab (2005-2008), Gilberto Kassab (2009-2012) and Fernando Haddad (2013-2016). The focal point of our investigation is the concession of Pacaembu as a political, social, economic and legal phenomenon. Our main objective is to understand the network of agents and actors involved and the *productivity* of this conflict. To carry out this analysis, we will focus on the accumulation generated by successive attempts and the “innovations” — or *strategies* — formulated by João Doria and Bruno Covas’ government

(PSDB/2017-2020) designed to unlock the concession. Observing the strategies and their results, we will consider their *effectiveness* in producing a reality desired by the municipality: the reduction of the State, also called *destatization*.

KEYWORDS: Pacaembu, concession; privatization; sports complex; Brazil.

RESUMEN

El artículo analiza la concesión del complejo deportivo Pacaembu al sector privado, iniciada en la década de 1990, con el fin de evaluar las lecciones aprendidas de los estudios, discusiones y proyectos desarrollados (y no concluidos) durante las administraciones municipales de Paulo Maluf (1993-1996), Celso Pitta (1997-1999), José Serra y Gilberto Kassab (2005-2008), Gilberto Kassab (2009-2012) y Fernando Haddad (2013-2016). El punto focal de nuestra investigación es la concesión del Pacaembu como fenómeno político, social, económico y jurídico. Nuestro principal objetivo es comprender la red de agentes y actores involucrados y la *productividad* de este conflicto. Para realizar este análisis, nos centraremos en la acumulación generada por intentos sucesivos y las “innovaciones” —o *estrategias*— formuladas por el gobierno de João Doria y Bruno Covas (PSDB/2017-2020) destinadas a desbloquear la concesión. Observando las estrategias y sus resultados, consideraremos su *eficacia* para producir una realidad anhelada por el municipio: la reducción del Estado, también llamada *desestatización*.

PALABRAS-CLAVE: Pacaembu; concesión; privatización; complejo deportivo; Brazil.

RÉSUMÉ

L'article analyse la concession du complexe sportif de Pacaembu au secteur privé, qui a commencé dans les années 1990, afin d'évaluer les leçons tirées des études, des discussions et des projets développés (et non achevés) pendant les administrations municipales de Paulo Maluf (1993-1997), Celso Pitta (1997-1999), José Serra et Gilberto Kassab (2005-2008), Gilberto Kassab (2009-2012) et Fernando Haddad (2013-2016). Le point focal de notre recherche est la concession Pacaembu en tant que phénomène politique, social, économique et juridique. Notre objectif est de comprendre le réseau d'agents et d'acteurs impliqués et la *productivité* de ce conflit. Pour mener à bien cette analyse, nous nous intéresserons à l'accumulation générée par les tentatives successives et les “innovations” — ou *stratégies* — formulées par le gouvernement de João Doria et Bruno Covas (PSDB/2017-2020) visant à débloquent la concession. En observant les stratégies et leurs résultats, nous considérerons leur *efficacité* dans la production d'une réalité souhaitée par la municipalité : la réduction de l'État, également appelée *destatisation*.

MOTS-CLÉS: Pacaembu; concession; privatisation; complexe sportif, Brésil.



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

INTRODUÇÃO

O presente artigo integra uma pesquisa de mestrado¹ em andamento a respeito da trajetória da concessão administrativa do complexo esportivo do Pacaembu². Foi adotado a incursão etnográfica (RIZEK, 2013) como metodologia de modo a evidenciar a forma como a autora mediou o conflito a partir da percepção do campo. A esse formato se somaram entrevistas, visitas e pesquisa documental. A proximidade com o objeto estudado advém da utilização do equipamento por um período de cinco anos, simultaneamente à proposição por parte do governo de João Dória e Bruno Covas (PSDB/2017-2020), respectivamente prefeito e vice-prefeito eleitos na eleição municipal de 2016, de conceder administrativamente diversos equipamentos públicos, entre eles o Pacaembu, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização. Olhar esse conflito a partir “de dentro” permitiu a elaboração de hipóteses para responder à principal questão da pesquisa: o que foi necessário mobilizar para proceder com a concessão do complexo esportivo do Pacaembu? O processo de pesquisa empírico e documental ampliou a compreensão sobre o tema, resultando no traçado de uma linha do tempo que se inicia nos

anos 1990. Além disso, voltou-se ao mapeamento dos atores e da rede de relações entre proponentes públicos, privados e as reações da população (ou até mesmo a ausência de reação). O tecido social que vem se constituindo ao longo do conflito opera como uma “força integradora” — uma *sociação* entre os afetados (SIMMEL, 1983, p. 122-128) — que contesta argumentos em favor à concessão. A reação de moradores do entorno, usuários do complexo esportivo, torcedores, jornalistas, arquitetos, urbanistas, historiadores e outros, iniciada entre 2018 e 2019 e ativa até hoje, ocorre de forma orgânica e não é liderada por um ou outro representante dos grupos de afetados. Tal característica diverge das ações mobilizadas no passado, quando também se tentou privatizar, vender ou conceder o Estádio. Quais as diferenças entre essa concessão e as outras que não deram certo? O que mudou? Para responder a essas perguntas esboçamos a genealogia da concessão visando uma melhor compreensão de sua trajetória, um entendimento dos “erros” e “acertos” e, consequentemente, dos aprendizados advindos do acúmulo de experiências “malsucedidas”. A consideração quanto ao processo tem como objetivo avaliar a *produ-*

1. A pesquisa iniciada em 2020 é intitulada “Complexo do Pacaembu: a trajetória de uma concessão” e tem orientação da Profa. Titular Cibele Saliba Rizek, docente do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, campus São Carlos.
2. O complexo esportivo do Pacaembu é um equipamento público esportivo inaugurado em 1940, com origem vinculada à empresa de urbanização *City of São Paulo improvements and Freehold Land Company Ltd*, também conhecida como *Cia City*. O terreno foi doado visando a construção de um Estádio Municipal. O projeto foi concebido pelo Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo, chefiado pelo escritor modernista Mário de Andrade, e pelo jornalista Paulo Duarte.

tividade de seis *estratégias* desenvolvidas para avançar com a política de desestatização, principal projeto da administração municipal de João Dória e Bruno Covas.

O artigo se organiza em duas partes, na primeira é apresentado um resumo da genealogia da concessão do Pacaembu³ e em seguida são colocadas as estratégias (devidamente harmonizadas com os objetivos da gestão). Por fim, é proposto uma reflexão sobre a “produtividade” dessas estratégias ou, mais especificamente, o entendimento dos efeitos concretos que causaram a reação e a aprovação do projeto de concessão.

APRENDIZADOS

Das sete gestões municipais que governaram a cidade de São Paulo entre os anos de 1994 e 2020⁴, cinco tentaram viabilizar o projeto elaborado pela gestão de Paulo Salim Maluf. A proposta elaborada entre 1994 e 1995 pautou estudos e discussões desenvolvidos nos governos Pitta (PPB, 1997-2000), Serra/Kassab (PSBD-PFL, 2005-2008), Gilberto Kassab (DEM, 2008-2012), Fernando Haddad (PT, 2013-2016) e João Dória/Bruno Covas (PSDB, 2017-2020), e definiu a concessão do Pacaembu como um horizonte. As dificuldades em

aprovar o projeto geraram um acúmulo que foi posteriormente assimilado pela gestão de João Dória e Bruno Covas. A primeira proposta foi apresentada nos anos 1990, época também conhecida pela literatura das ciências sociais como a “década neoliberal” (BIONDI, 1999-2000; OLIVEIRA, 2000; PAULANI, 2008), sua recepção pela sociedade civil organizada e pelo Legislativo municipal foi de resistência. Com o passar dos anos o mantra da desestatização se sedimentou e foi apoiado em discursos de exaltação do *privado* e na desmoralização do *público*.

MALUF: “PATRIMÔNIO PÚBLICO – GESTÃO EMPRESARIAL”

A expressão “patrimônio público – gestão empresarial” foi utilizada para justificar a propositura do Projeto de Lei⁵ enviado à Câmara Municipal de São Paulo (CMSP) pelo Executivo, em setembro de 1995. O PL pretendia aprovar simultaneamente o arrendamento do Anhembi e a concessão administrativa do Pacaembu por um período mínimo de 40 anos. O embasamento jurídico das propostas se ancorava em uma Lei Federal de 1993 (BRASIL, 1993) e em Lei Municipal de 1988 (SÃO PAULO, 1988) que disciplinavam licitações, contratações e outras formas de parceria entre

3. A versão completa do contexto histórico integra a dissertação em andamento.

4. As administrações municipais em questão foram: Paulo Maluf (1993-1996); Celso Pitta (1997-2000); Marta Suplicy (2001-2004); José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008); Gilberto Kassab (2009-2012); Fernando Haddad (2013-2016); João Dória e Bruno Covas (2017-2020).

5. PL 854/1995, de autoria do Executivo Municipal, enviado à Câmara dos Vereadores em 6 de setembro de 1995.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

6. Em 14 de outubro de 1994, o engenheiro Roberto Paulo Richter Secretário Municipal de Planejamento (SEMPLA) instituiu via Portaria um Grupo de Trabalho com o “objetivo de proceder a estudos e levantamentos que se mostrarem necessários para a privatização do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho (PACAEMBU)” (SÃO PAULO, 1994). O prazo inicialmente estipulado para os trabalhos, que levariam à elaboração de um relatório com alternativas à privatização, era de 45 dias, ao final dos quais tiveram o prazo acrescido de mais 60 dias, além de novos integrantes (SÃO PAULO, 1995).

7. Ambas as secretarias — SF e SEMPLA — tiveram o economista e futuro prefeito Celso Pitta como secretário, que naquela época acumulava as duas funções.

o Estado e o setor empresarial. As concessões e privatizações que começavam a ser estudadas por técnicos da Secretaria de Planejamento (SEMPLA)⁶ se baseavam na teoria de que o patrimônio público poderia ser melhor gerido pelo setor privado. Os gestores defendiam a iniciativa privada — supostamente mais moderna e capaz de otimizar resultados — e atestavam a incompetência da municipalidade na gestão desses equipamentos. Além disso, defendiam o corte de gastos com bens pretensamente subutilizados e onerosos ao erário, para destinar recursos a atividades essenciais como saúde e educação. O PL 854 mobilizou discussões na CMSP em audiências conjuntas de comissões legislativas que votaram pela a legalidade do projeto, à exceção de poucas manifestações contrárias, que denunciavam na ausência de interesse público e a necessidade de discutir o tema com mais profundidade (SÃO PAULO, 1995, p. 36-37). O projeto foi aprovado pelas comissões, mas foi posteriormente modificado por um substitutivo que desvinculou os assuntos, retirando a concessão do Estádio da propositura (*Ibid.*, p. 64-70). Tal decisão foi o primeiro revés do projeto de concessão do Pacaembu.

A documentação sobre a tra-

mitação do PL demonstra que não havia consenso no Executivo quanto à incapacidade estatal em gerir o Estádio e complexo esportivo. A Secretaria Municipal de Esportes e Lazer (SEME) elaborou um relatório argumentando que as alegações de alto custo e de “tendência à privatização de atividades não típicas do estado” não tinham conexão com a realidade (SÃO PAULO, 1995, p. 80-83). A manifestação da SEME expôs a discordância entre a secretaria que geria o equipamento e promovia atividades esportivas no local, e as secretarias de Finança e Planejamento⁷. Vale ressaltar que não havia representantes da SEME entre os técnicos que desenvolveram os estudos de concessão administrativa do equipamento. A reação da população ao projeto gerou um abaixo-assinado organizado pela Associação dos Moradores e Amigos do Pacaembu e Perdizes, que reuniu milhares de assinaturas contra a privatização (SÃO PAULO, 1998, p. 104-362). Uma pesquisa de telemarketing encomendada pelo GT da SEMPLA também indicava a impopularidade do projeto. A partir de 5.000 entrevistas realizadas por telefone com pessoas que moravam em um raio de até 800 metros do complexo esportivo, descobriu-se que 55% da população dizia-

se contrária à intenção de venda do Pacaembu e que apenas 26% dos entrevistados diziam-se favorável.

Os especialistas em patrimônio da esfera municipal de preservação haviam determinado em 1988 que o Estádio deveria ser preservado em sua totalidade (SÃO PAULO, 1988). No âmbito estadual⁸, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), também estudava o tombamento após ser provocado, em 1984, pelo Departamento do Patrimônio Histórico (DPH) (SÃO PAULO, 1998, p. 02-56). O setor técnico⁹ responsável pela emissão dos pareceres de tombamento confirmou a necessidade de seguir com a proteção do bem por sua relevância para a história arquitetônica, cultural e esportiva da cidade (*Ibid.*). Os conselheiros do CONDEPHAAT decidiram na Sessão Ordinária de 12 de dezembro de 1994 pelo tombamento da área externa e interna do conjunto esportivo e da Praça Charles Miller. Apesar da decisão ter sido encaminhada às autoridades competentes em 22 de dezembro de 1994 sua publicação no Diário Oficial só aconteceu no início de 1998.

PITTA: “PROMUDE”

Celso Pitta foi o candidato

escolhido por Paulo Maluf enquanto este ainda era prefeito para dar continuidade ao seu governo. Como contrapartida ao apoio, Pitta fez compromissos de manter os principais secretários e funcionários em cargos de chefia da gestão anterior (SCHIVARTCHE, FELTRIN, 1996, p. 3). A primeira atitude do novo governo a respeito do Pacaembu ocorreu em julho de 1997, quando solicitou a retirada de propositura do PL 854 e o arquivamento do projeto, “tendo em vista que a matéria deverá ser objeto de reexame pelos órgãos técnicos da Prefeitura” (*Ibid.*, p. 85).

As administrações municipais de Maluf e Pitta também avançaram na privatização dos serviços municipais de saúde por meio do Plano de Assistência à Saúde (PAS), criado nos últimos anos da gestão de Maluf. O PAS terceirizou a saúde básica por meio de financiamento via fundo público, transferindo a chefia dos postos de saúde municipais para as corporativas de médicos. Essas medidas se alinharam às recomendações de agências multilaterais como o Banco Mundial, que pressionavam pela descentralização do Estado e pela priorização da razão econômica na elaboração de políticas públicas dos países em desenvolvimento (ELIAS, 1999).

8. Consta nas páginas do processo de tombamento nº 26.288/88 que, no dia 13 de julho de 1988, o colegiado do Condephaat “deliberou aprovar por unanimidade a abertura do processo de estudo de tombamento do Estádio Municipal do Pacaembu” (SÃO PAULO, 1998, p. 59).

9. O setor responsável por assessorar a decisão do Colegiado de Conselheiros do CONDEPHAAT é a Unidade de Preservação do Patrimônio Histórico (UPPH), formada por profissionais da área de arquitetura, história e sociologia. Mais informações disponíveis em: <http://condephaat.sp.gov.br/o-condephaat-e-a-upph/>. Acesso em: 20 mai. 2022.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

10. *Essas gestões foram marcadas por grandes obras de infraestrutura urbana, totalizando aproximadamente de 9,35 bilhões em investimentos na Secretaria de Vias Públicas (SVP). Marques (2003) afirma que, apesar do valor de investimentos do governo Pitta ter sido substancialmente menor — 75,8% menor do que a gestão de Maluf — esse governo apresentou “maior relação aditamento/ investimento dentre todas as administrações”, significando que também nesse aspecto a gestão Pitta cumpriu o compromisso de continuidade com a gestão anterior, destinando grandes valores para obras iniciadas por seu antecessor (MARQUES, 2003, p. 114).*

11. *No contexto dos precatórios, entre 1993 e 1995 foram emitidos R\$ 3,2 bilhões em títulos da dívida da Prefeitura de São Paulo, ampliando a crise financeira (ENTENDA o caso dos precatórios, 1999).*

O PAS e outras propostas de concessão ou privatização se basearam em uma relação entre público e privado em que ao “ente público reserva-se o papel de financiador (dada a sua *natureza incompetente* na produção de serviços) enquanto que a produção de serviços é consagrada ao ente privado (pela sua *natureza competente* como agente da produção) (*Ibid.*, p.129). Além dessas heranças políticas, Pitta também teve que se haver com uma dívida bilionária acumulada, amplificada por grandes investimentos em infraestrutura realizados pelas administrações de prefeitos localizados à direita do espectro político, como Olavo Setúbal (Arena,1975-1979), Reynaldo Emygdio de Barros (Arena/PDS, 1979-1982), Jânio Quadros (PDS, 1986-1988) e Paulo Maluf (PPB, 1993-1996)¹⁰ (MARQUES, 2003, p. 113). O prefeito também colheu frutos de esquemas formulados por ele quando atuou como secretário de finanças de Maluf. O “escândalo dos precatórios”, que estourou logo no primeiro ano do mandato, em 1997, abalou a confiança de que a gestão detivesse controle das finanças municipais. O “escândalo” revelou fraudes na emissão de precatórios e a “montagem de uma ‘cadeia da felicidade’ no mercado financeiro que possibilitou grandes lucros a empresas que operam os títulos e prejuízos aos cofres do governo emissor”, além de lavagem de dinheiro no exterior (ENTENDA o caso dos precatórios, 2000). Como consequência disso, em 1999, as contas da Prefeitura de São Paulo no Banco do Brasil foram bloqueadas por determinação do então Ministro da Fazenda, Pedro Malan. A dívida bilionária somada ao “escândalo dos precatórios”¹¹ impactou a credibilidade do município que teve suas contas bloqueadas após atrasar o pagamento de uma parcela da amortização da dívida com a União. Para solucionar o problema foi instituído o Programa Municipal de Desestatização – PROMUDE (SÃO PAULO, 1999). O Promude foi criado com o objetivo de reordenar a “posição estratégica do Município na sua atuação no domínio econômico, com a finalidade de transferir para a iniciativa privada atividades que vêm sendo, supletivamente, exploradas pela Administração Pública Municipal”. No artigo 2º do Decreto, incluiu-se a “reordenação da gestão administrativa dos ativos municipais representados pelos direitos de que o Município de São Paulo é titular perante concessões e permissões de serviços públicos

que lhe cumpre prestar” (*Ibid.*).

A sinalização de que bens públicos seriam concedidos ou privatizados e a receita advinda dos contratos ajudaria a amortizar a dívida contribuiu para o desbloqueio das contas (PITTA e Malan acertam renegociação, 1999, p. 10a). A promessa de liquidação de “ativos” foi utilizada como contrapartida para a renegociação da dívida. O cenário político marcado por escândalos de corrupção, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e pedidos de *impeachment* (SILVA, GOES, 2000) refletiu, entretanto, em promessas que não se concretizaram e que foram posteriormente revogadas em sua totalidade pela gestão subsequente de Marta Suplicy (SÃO PAULO, 2001).

DOMINGOS DISSEI: A VIA LEGISLATIVA DO “VEREADOR CONSTRUTOR”

(...) acho que o Dissei quando era Vereador aprovou uma lei que autorizava a concessão ou privatização do Pacaembu. Acho que foi no Serra, se não me engano... mas que não andou, né? Ninguém mexeu nisso... se falava, né? Porque sempre tem aquela coisa... bom, a secretaria de esportes é uma secretaria pequena, com pouco recurso... sempre. Então qualquer despesa que tenha a mais vira um problema. E o Pacaembu tem um problema estrutural que precisa de uma reforma, então precisa de investimento. Isso é o que deveria se discutir, né? Quanto custa, como é que amortiza, se tinha que ser privado, se podia ser público, né... de que maneira conseguir um finan-

ciamento para isso¹².

A fala relata uma tentativa de encaminhar o projeto por parte do legislativo municipal. O legislador entrevistado se referia a Domingos Odone Dissei¹³ (PSD/DEM), engenheiro civil com trajetória política iniciada na gestão de Jânio Quadros. Dissei é o mesmo vereador que, em 2007, encaminhou à CMSP o PL 495/2007, buscando ampliar a ingerência do legislativo no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (CONPRESP) ao aumentar de uma para seis cadeiras do legislativo municipal no conselho municipal de preservação. O projeto também buscava submeter as decisões do colegiado à deliberação dos vereadores e limitar o tempo de avaliação técnica dos pedidos de tombamento (DURAN, 2007). No contexto dessa proposta, percebeu-se o interesse do vereador na área tombada do entorno do Museu Paulista, no Ipiranga, local de atuação da sua construtora (SOARES, DURAN, 2007). Em março de 1998, ainda durante a gestão Pitta, o vereador encaminhou à CMSP o PL 181/1998, que propunha desincorporar o Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho da classe de Bens de Uso Especial e passá-lo à classe

12. Entrevista com o vereador em exercício que vivenciou os trâmites de aprovação do projeto de concessão do Pacaembu, concedida para esta pesquisa em fevereiro de 2022.

13. Domingos Odone Dissei (São Paulo, 1953) é engenheiro civil formado pela Escola de Engenharia Mauá. Foi subprefeito do Ipiranga durante as gestões Quadros (1986) e Maluf (1993-1996) e foi secretário municipal de Coordenação das Subprefeituras na gestão Pitta (1998-1999). Dissei atualmente ocupa o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Município e está sob sua responsabilidade a relatoria da concessão do complexo esportivo do Pacaembu feita pela gestão João Dória e Bruno Covas (INDICAÇÃO de Domingos Dissei ao TCM é aprovada pela Câmara, 2012).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

14. O Código Civil Brasileiro, nos termos do art. 99 define três categorias de bens públicos: (i) bens de uso comum do povo — que é o caso de ruas, largos e praças —; (ii) bens de uso especial — que são aqueles bens móveis ou imóveis destinados ao cumprimento de funções públicas, como edifícios públicos, hospitais, parques, museus, veículos oficiais e outros —, e (iii) bens de uso dominical (ou dominial), que se tratam de imóveis utilizados para fins econômicos, como terrenos vazios, sem uso ou função pública (SCALON, 2006).

de Bens Dominicais. A mudança na classificação¹⁴ do imóvel possibilitaria que o complexo fosse concedido a privados além de, potencialmente, permitir sua venda ou *desafetação* (SÃO PAULO, 1998c). O legislador justificou a propositura repetindo os argumentos defendidos pela gestão de Maluf (*Ibid.*, p. 3) e incluiu o complexo esportivo, antes excluído da concessão por integrar a rede de centros desportivos municipais “destinada aos munícipes para a prática de esportes e lazer, atividades estas afetas ao poder público” (SÃO PAULO, 1995, p. 24). O PL não teve a mesma adesão do projeto anterior e a análise documental do processo indica que foi inicialmente arquivado por exceder o prazo regimental de apreciação pelas comissões legislativas (SÃO PAULO, 1998c, p. 6-7), mas foi, em seguida, desarquivado a pedido do então vereador Erasmo Dias (PDS), coronel do Exército reformado, com carreira política iniciada durante a ditadura militar. O projeto desarquivado tramitou novamente nas comissões legislativas. As Comissões de Política Urbana e Meio Ambiente, Educação, Cultura e Esportes e Administração Pública emitiram pareceres contrários (SÃO PAULO, 1998c, p. 10-14). A Comissão de Constitui-

ção e Justiça votou pela legalidade do PL e a Comissão de Finanças e Orçamento realizou duas audiências públicas antes de emitir seu parecer favorável pela execução do projeto se garantir por “dotações orçamentárias próprias” (*Ibid.*, p. 74). Findada a etapa das comissões, o projeto foi discutido e aprovado em uma primeira sessão no plenário da CMSP, passados aproximadamente nove meses da emissão do parecer da CF, em 18 de novembro de 2003. Após dois anos de sua primeira aprovação, foi discutido e aprovado novamente em 23 de novembro de 2005. Ao final das duas aprovações houve a inclusão de uma Emenda que acrescentou um parágrafo ao PL determinando que a concessão se destinasse exclusivamente à “prática de atividades e eventos relacionados ao esporte” (*Ibid.*, p. 88). A Emenda foi aprovada e, em 08 de dezembro de 2005, o prefeito de São Paulo, José Serra (PSDB), foi assim notificado acerca da decisão da CMSP. A reação de Serra foi o veto integral da Lei que permitia a concessão do Pacaembu. No Ofício enviado à presidência da CMSP elencou os motivos do veto, que se destacam alguns trechos abaixo:

A propositura acaba por incorrer em indevida ingerência do Legislativo nas atribuições pró-

prias do Executivo, contrariando o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

(...) Sob outra ótica, verifica-se que a utilização do estádio está voltada à sua fruição pelos municípios, mostrando-se plenamente atendido o interesse público que deve revestir a destinação dos bens municipais.

(...) Além disso, a Prefeitura da Cidade de São Paulo está em vias de firmar convênio com a Fundação Roberto Marinho para a execução do Museu do Futebol, cujo projeto prevê o uso das instalações do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho, sem prejuízo das atividades ali desenvolvidas relativas aos jogos de futebol e eventos especiais, de categoria artística, cultural e similares. (...) Finalmente, cabe por em relevo o significado público e social do Estádio Municipal, que é hoje, sem dúvida, um dos mais conhecidos nos meios esportivos. Recebe em sua estrutura atividades da maior importância para o esporte, em suas diferentes modalidades e diversos níveis, local, regional, nacional e internacional.

Por tais razões, vejo-me na contingência de vetar, integralmente, o texto aprovado, com fulcro no disposto no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara (*Ibid.*, p. 93).

O veto do prefeito foi remetido novamente às comissões e apenas em 12 fevereiro de 2019 foi decidido pela manutenção do veto do Prefeito (*Ibid.*, p. 133).

KASSAB: COMISSÃO ESPECIAL

Gilberto Kassab engenheiro, economista e político (DEM) com trajetória política relacionada às associações de classe do setor imobiliário — integrou o Conselho Técnico de Econo-

mia e Estatística do Sindicato da Habitação (Secovi) e o Conselho Regional de Corretores de Imóveis (Creci) —, assumiu a prefeitura da cidade de São Paulo em dois momentos. Na primeira vez substituiu José Serra (PSDB) que renunciou à prefeitura paulistana para concorrer à vaga de governador do Estado de São Paulo. Posteriormente, em 2008, venceu a disputa eleitoral e foi reconduzido ao cargo, indicando o médico e político Walter Feldman para ocupar a vaga de secretário do esporte na SEME. A reaparição do tema da concessão do Pacaembu no debate público ocorreu no contexto de anúncio do Brasil como país sede da Copa do Mundo de futebol e das Olimpíadas, respectivamente nos anos de 2014 e 2016. Após a decisão os governos federal, estadual e municipal começaram ser questionados acerca da construção de novos estádios ou da readequação dos existentes ao “Padrão FIFA”¹⁵ (NASCIMENTO, BARRETO, 2013). Nesse contexto foi formada na CMSP uma “Comissão de Estudos para debates e discussões sobre a destinação do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho. Estádio do Pacaembu”, em 15 de abril de 2009 (SÃO PAULO, 2009b). A Comissão constituída por nove parlamentares¹⁶

15. A *Fédération Internationale de Football Association (FIFA)* define um conjunto de regras para os estádios-sede dos jogos da Copa do Mundo (FIFA, 2007; 2011).

16. Por meio do requerimento RPS 0007/2009, de 24 de março de 2009, a Comissão ficou constituída com os vereadores Adilson Amadeu (PTB), Antonio Goulart (PMDB), Dalton Silvano (PSDB), Jamil Murad (PCdoB), João Antonio (PT), Jooji Hato (PMDB), Juscelino Gadelha (PSDB), Marco Aurelio Cunha (DEM) e Toninho Paiva (PR) (SÃO PAULO, 2009c).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

se reuniu em seis oportunidades recebendo convidados como o secretário Walter Feldman, representantes do bairro e da associação de moradores Viva Pacaembu por São Paulo, o diretor de operações do Museu do Futebol, representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), o Presidente do CONPRESF e o Diretor de Marketing do Sport Club Corinthians. Os representantes da SEME e do Corinthians desejavam incluir o Pacaembu na lista estádios da Copa do Mundo e, mais especificamente, o dirigente corinthiano afirmava o entendimento da equipe de “que o Pacaembu é a solução prioritária para a questão da casa própria”, ressaltando que tinham “condição de assumir compromisso com a integridade histórico-arquitetônica e condições de dar viabilidade econômica para o compromisso” (*Ibid.*). Apesar dos demais convidados se dizerem contrários à concessão e favoráveis à manutenção do complexo como “próprio do município” (e por ele administrado), a Comissão encerrou os trabalhos com o parecer de que “a melhor alternativa é a de se proceder à concessão do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho – Estádio do Pacaembu à iniciativa privada” (*Ibid.*). O

único vereador contrário à decisão foi Marco Aurelio Cunha (DEM), que votou pela continuidade do Pacaembu como um equipamento público da cidade, sem que algum time específico se tornasse seu coproprietário¹⁷ (*Ibid.*). Tão relevante quanto essa discussão foi a promulgação de Lei que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e criou a São Paulo Parcerias (SPP), em 16 de outubro de 2007 (SÃO PAULO, 2007). O programa se destinava a “promover, fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a realização de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública direta e indireta”. A gestão seria feita por meio do Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias (CMDP), “vinculado ao Gabinete do Prefeito, que definirá as prioridades quanto à implantação, expansão, melhoria, gestão ou exploração de bens, serviços, atividades, infraestruturas, estabelecimentos ou empreendimentos públicos” (*Ibid.*). Em adição, Kassab instituiu em abril de 2010 um decreto estabelecendo um conjunto de procedimentos que facilitava a recepção e avaliação de quaisquer formatos de PPPs constantes na legislação. Essa normativa seria absorvida pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 por

17. O desfecho da busca corinthiana pela “casa própria” foi solucionado pela construção de um estádio no bairro do Itaquera, na Zona Leste da cidade de São Paulo representando um novo revés na concessão do Pacaembu, visto desde os anos 1970 dirigentes da equipe manifestavam interesse pelo Estádio (CORINTHIANS pode comprar o Pacaembu, 1994; BRESSAN, 2000, p. E3).

meio da Manifestação de Interesse Privado (MIP), como veremos em seguida (SÃO PAULO, 2010).

HADDAD: PDE, PIU E CONCESSÃO

E no Haddad foi uma iniciativa mais do Jatene que era o secretário de esportes... não era uma coisa muito abraçada pela gestão até onde eu sei, tanto que não andou, né? É uma pauta muito do Jatene, que era o secretário de esportes e enfim, sempre se falou, mas não, nunca vi nada muito concreto¹⁸.

A fala do legislador entrevistado alude à tentativa da gestão de Fernando Haddad, que tinha Celso Jatene como Secretário de Esportes e Lazer, de realizar a concessão do Pacaembu. A alegação de que o projeto não teria sido “abraçado” pelo governo Haddad poderia se dever à prioridade da gestão em aprovar Plano Diretor Estratégico (PDE), marco regulatório de orientação da política urbana da cidade, elaborado com a participação da sociedade (SÃO PAULO, 2014), incorporou dois instrumentos que viriam a influenciar o processo de concessão do Pacaembu. O primeiro deles foi a delimitação no zoneamento das Zonas de Ocupação Especial (ZOE). O segundo foi a criação dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU).

As ZOE, criadas pelo PDE de 2014 tiveram seu papel reafirmado posteriormente com a

promulgação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). A LPUOS é a lei que determina os tipos de ocupação, aproveitamento do terreno, permeabilidade, gabarito e tipologia de edifício para todas as áreas da cidade (SÃO PAULO, 2016b). Como o PDE de 2014 foi publicado antes da revisão da LPUOS, o primeiro definiu as Zonas¹⁹ integrantes do zoneamento, e o segundo especificou seus parâmetros de ocupação. De acordo com os artigos 32º e 39º do PDE, as ZOE “são porções do território com características ou com destinação específica que requerem normas próprias de uso e ocupação do solo”. As ZOE são parcelas da cidade “destinadas a abrigar predominantemente atividades que, por suas características únicas, como aeroportos, centros de convenção, grandes áreas de lazer, recreação e esportes, necessitam de disciplina especial de uso e ocupação do solo” (SÃO PAULO, 2014). A inclusão das ZOE no PDE de 2014 instituiu um regime de exceção para essas áreas da cidade consideradas detentoras de “características únicas”. Cabe ressaltar que não existe caracterização específica a respeito de que tipo de atividade é desenvolvida nessas localidades, e se elas devem ser preservadas,

18. *Entrevista com vereador em exercício, concedida para esta pesquisa em fevereiro de 2022.*

19. *As Zonas são definidas pelo Art. 32º. Integram o zoneamento: I - Zona Exclusivamente Residencial - ZER; II - Zonas Predominantemente Residenciais - ZPR; III - Zonas Mistas - ZM; IV - Zonas de Centralidades - ZC; V - Zona de Desenvolvimento Econômico - ZDE; VI - Zona Predominantemente Industrial - ZPI; VII - Zona de Ocupação Especial - ZOE; VIII - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável - ZPDS; IX - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; X - Zonas Especiais de Preservação Cultural - ZEPEC; XI - Zonas Especiais de Preservação Ambiental - ZEPAM; XII - Zona Especial de Preservação - ZEP e XIII - Zona de Transição - ZT (SÃO PAULO, 2014)*



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

transformadas ou modernizadas, apenas se determina por meio dessa demarcação um regime de zoneamento diverso do entorno de tais porções do território. O PDE (2014) também criou os Projetos de Intervenção Urbana (PIU), definidos no capítulo que trata dos “instrumentos de política urbana e de gestão ambiental”, por meio do art. 136º, transcrito abaixo:

Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos parâmetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística (*Ibid*).

De acordo com D’Almeida (2019), os PIUs foram criados para possibilitar alternativas às Operações Urbanas Consorciadas (OUC), que são instrumentos voltados ao incentivo de grandes transformações no território²⁰. Com o objetivo de “subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e sociais” (*Id.*), são consideradas as Parcerias Público-Privadas (PPPs) em seu cálculo de viabilidade, assim como nas OUC. A necessidade de oferecer outras opções para a produção urbana vinha tanto do contexto de crise econômica (a partir de 2014) quanto pelo envolvimento das grandes

empreiteiras em escândalos de corrupção, principais mobilizadoras das Grandes Obras Públicas envolvidas nas OUC. O PIU foi, assim, proposto como um ‘procedimento’. Nas palavras de D’Almeida:

O primeiro fato distintivo do PIU é que ele é apresentado pela gestão municipal não como um instrumento, mas como um procedimento. Logo, ele possui caráter de procedimento administrativo que estabelece um rito específico para elaboração, avaliação e validação da proposta de estruturação de um projeto urbano, podendo incorporar qualquer instrumento urbanístico para sua implementação (D’ALMEIDA, 2019 apud. SÃO PAULO, 2016a).

A diferença entre cada PIU se deve à heterogeneidade das situações em que se opta por desenvolver a intervenção. A criação desse procedimento gerou uma etapa de realização de estudos e propostas para a áreas de intervenção urbana. Buscava-se contornar a forma jurídica frequentemente assumida pela legislação urbanística de modo a ilustrar as propostas com o suporte de imagens, mapas, modelagens econômicas e até propostas de como o projeto poderia ser subsidiado. Esse recurso visava imprimir *eficácia, eficiência e efetividade* para os projetos urbanos (APPARECIDO JUNIOR, 2017). Um diferencial do PIU é que ele pode ser proposto tanto pelo Poder Público quanto pela iniciativa privada, por meio de uma MIP.

20. As Operações Urbanas Águas Espreadas e Faria Lima são exemplos das transformações físicas possibilitadas por tal instrumento urbanístico. A esse respeito, ver FIX (2001).

De acordo com D’Almeida (2019), os PIUs propostos por MIP são convertidos em *dispositivos* de concessão do solo urbano (D’ALMEIDA, 2019).

Paralelamente às discussões do PDE e da LPUOS foi apresentada pela SEME uma proposta de concessão do Pacaembu, defendida pelo então Secretário do Esporte, Celso Jatene²¹. O Comunicado de Chamamento Público nº 01/SEME/2015 era voltado à coleta de propostas de eventuais interessados em atualizar o Pacaembu para uma arena padrão Fifa. Após a submissão de propostas foi aberto um “pedido de informações”²² para submeter os projetos à aprovação dos órgãos de patrimônio. As propostas de intervenção foram rejeitadas pelo CONDEPHAAT que acatou o parecer do presidente à época, Roberto Assis Lefèvre, por meio do qual afirmou que os órgãos de patrimônio deveriam ser consultados antes da elaboração do edital de chamamento:

Salienta-se ainda, inicialmente, a forma equívoca de, ao invés de partir de um quadro preservacionista já cabalmente configurado, abrir um chamamento público para depois consultar o órgão estadual de preservação, como a colocá-lo na posição de tomar a iniciativa de impedir uma pretendida ‘modernização’, que se configura na realidade como uma ampla descaracterização do patrimônio tombado nos níveis estadual e municipal (SÃO PAULO, 2016c, p. 49).

APRENDIZADOS

O PL 354/1995 de Maluf obteve a aprovação para o arrendamento da Anhembi Turismo S/A, mas a concessão do Pacaembu foi retirada e o Executivo acabou não protocolando um novo PL adicional para tratar da matéria. A gestão Pitta, por sua vez, aprovou o Promude como forma sinalizar receitas futuras e avançar na renegociação da dívida com a União, mas o Edital de concorrência nem chegou a ser lançado. Paralelamente a CMSP, instigada pelo “vereador construtor” Domingos Dissei — futuro avalista da concessão do Pacaembu no TCM — conseguiu aprovação de um PL que permitia a concessão graças à mudança de categoria (de Bem de Uso Público para Bem Dominical) conferindo ao Pacaembu um *status* equivalente ao de um terreno público vazio e sem destinação. A iniciativa foi integralmente vetada por Serra, que acusou ingerência do Legislativo em ações privativas do Executivo. No mandato de Gilberto Kassab, mais uma vez, a CMSP se mobilizou, montando uma Comissão para estudar e debater o assunto, e que emitiu parecer favorável à concessão administrativa mesmo com falas contrárias da sociedade civil, de integrantes de secretarias de governo e de especialistas

21. *Jatene foi eleito vereador pela primeira vez em 2001 e cumpriu cinco mandatos consecutivos. Com a vitória de Haddad nas eleições municipais em 2012, se licenciou do cargo para ser nomeado secretário municipal de Esportes e Lazer e se manteve à frente da secretaria até 2016 (BIOGRAFIA Celso Jatene, s/d).*

22. *O número do processo aberto no Condephaat solicitando informações sobre a “Modernização, Restauração, Gestão, Operação e Manutenção do Estádio Paulo Machado de Carvalho/ Pacaembu” foi instruído pelo número 75876/2016.*



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

em patrimônio. Recomendou-se o repasse do equipamento ao Corinthians, que à época manifestava o interesse em assumir a gestão do Estádio.

Outros dois movimentos que à primeira vista poderiam passar batido na gestão de Kassab foram a Lei que instituiu o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas e Decreto que instituiu procedimentos de recepção de propostas de PPPs (SÃO PAULO, 2007; 2010), ou seja, a normatização de um canal de recepção de propostas e a sinalização de que o Poder Público estava aberto a parcerias, a serem estudadas caso a caso, de acordo com a demanda. E, por fim, da gestão Hadad, que com o PDE de 2014 demarcou *zonas de exceção*, as ZOE, e criou um procedimento genérico denominado PIU, que assimilou o decreto de Kassab e institucionalizou um canal de comunicação oficial entre setor privado nas ações públicas por meio dos PIUs propostos via MIP.

O que se poderia tirar de tudo isso? Em primeiro lugar, a evidência de um interesse privado na concessão do Pacaembu, advinda principalmente de times de futebol que não tinham estádios capazes de comportar o público de grandes partidas (CORINTHIANS pode com-

prar o Pacaembu, 1994; BRESSAN, 2000, p. E3). Além disso, que era um projeto impopular, fato que criava obstáculos para sua aprovação na Câmara dos Vereadores. Por último, que os órgãos de patrimônio se colocavam ao lado da população e ressaltavam a necessidade de preservação do complexo, tanto de suas atividades esportivas quanto de seu espaço físico. Mudanças deveriam ser feitas por aqueles que pretendiam mudar o destino da concessão do Pacaembu que até aquele momento ficou parado no legislativo e falhou em obter aprovação dos órgãos de patrimônio municipal (CONPRESP) e estadual (CONDEPHAAT).

DÓRIA/ COVAS: “ACELERA SP”

Concessão é uma coisa que já existe na cidade há muito tempo (...) então não é um tema que não exista. É que o Dória transformou em pauta de campanha com o *espírito do tempo*, onde a privatização virou um mote da direita e deixou de ser uma coisa envergonhada. E com isso ele veio com essa pauta de privatização sem nenhum estudo, na verdade. (...) É possível ter uma concessão, mas tem que ser desenhada a partir do interesse público. Então, você tem esses processos que na verdade vêm do privado para o público. E onde tem interesse privado eles montam uma concessão. Tanto que, no caso dos parques, se concedeu o Ibirapuera e os outros parques estão abandonados. Você consegue onde é possível ter alguma receita, porque não tem uma política de parques... e no caso do Pacaembu, ele tinha um custo ridículo, acho que era 9 milhões por ano.

(...) E aí o Dória, na verdade, não é porque o projeto é melhor, é que ele construiu uma equação melhor, é porque é coisa da política do *espírito do tempo*. Aí como a fala de privatização virou uma pauta eleitoral — coisa que não havia sido na cidade, pelo menos —, virou uma forma de uma promessa de campanha (...). Ele sempre quis apontar para os apoiadores dos setores que ele queria conquistar que ele era capaz de privatizar. Nessa senha privatizante, essa coisa bem neoliberal, então tinha que mostrar que ele era capaz de fazer aquilo que, na prática, poucos fizeram até então. (...) Então ele acelerou essa política, acelerou aprovando na Câmara, porque ele pouco tinha de elementos construídos. Aí, nas várias tentativas dele, [como a] do autódromo de Interlagos, o Pacaembu foi o que acabou [saindo do papel], talvez porque tinha um acúmulo da época do Haddad ele conseguiu fazer a concessão primeiro, né?

(...) Ele quis sinalizar e, de alguma maneira ele sinalizou, né? Porque ele tinha uma pauta aqui (...), tudo era sinalização para o mercado de que ele era um cara capaz de implementar essas pautas que o chamado “mercado” quer²³.

O comentário do legislador entrevistado relaciona a mudança no desfecho da concessão do Pacaembu a uma união entre o espírito do tempo e o aprendizado advindo do governo anterior. Foram assim redesenhadas as estratégias com vistas a demonstrar ao “mercado” a capacidade da gestão em implementar os projetos de privatização. As estratégias simultaneamente implementadas ao longo dos anos de 2017 e 2019 foram: (I) rearranjo institucional; (II) inversão de etapas; (III) publicidade direcionada; (IV) frag-

mentação do processo; (V) participação contra participação e (VI) judicialização do conflito.

ESTRATÉGIA #1: REARRANJO INSTITUCIONAL

O primeiro ato da gestão Dória foi a publicação de um decreto por meio do qual foram criados e extintos secretarias e cargos²⁴ (SÃO PAULO, 2017a).

A partir dessa normativa se criou a Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias (SMDP) com o objetivo de elaborar diretrizes e “formular, coordenar, articular e executar políticas para o estabelecimento de parcerias estratégicas com o setor privado”, além da “**instituição de plano de desestatização do Município de São Paulo**, visando a melhoria da prestação de serviços públicos municipais e maior eficiência administrativa da Prefeitura do Município de São Paulo” (SÃO PAULO, 2017a, **grifo nosso**). A secretaria teve papel central na concessão do Pacaembu por seu protagonismo na condução do Plano Municipal de Desestatização (PMD). O PMD ganhou destaque no rol de projetos estratégicos do governo Dória a partir da publicação do Plano de Metas, em 31 de março de 2017, quando a gestão — apoiada na promessa de um “impacto financeiro” de R\$ 5 bilhões

23. Entrevista com vereador em exercício, concedida para esta pesquisa em fevereiro de 2022.

24. Em junho de 2018, o TJSP acatou um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) do MPSP, deliberando pela anulação do decreto (JUSTIÇA declara inconstitucionais mudanças em secretarias municipais de SP na gestão Doria, 2018).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

para a prefeitura — incluiu uma lista de equipamentos e terrenos públicos a serem “desestatizados” (SÃO PAULO, 2017b). A formulação desse pacote se sustentava no discurso de má utilização e subaproveitamento dos equipamentos geridos pela prefeitura. Baseava-se, também, na afirmação de que a manutenção desses gera custos sem previsão do “potencial de renda que poderia ser alcançado”. Pode-se compreender a partir disso que a justificativa econômica pautou a inserção do complexo esportivo no “pacote de desestatização”. De acordo com o Plano de Metas, ao “transferir para a iniciativa privada a gestão de alguns ativos, a Administração Pública reduz suas despesas, aumenta suas receitas e melhora o serviço público” (SÃO PAULO, 2017b, p. 13).

Essa relação entre “pressuposto” — serviços públicos são *insatisfatórios, subutilizados, onerosos e defasados* — e “solução” — transferência da gestão pública para a gestão privada — é uma métrica consolidada pelo modelo neoliberal de gestão governamental. Há um empenho dos defensores dessa lógica em deslegitimar a esfera pública e categorizá-la como problema, como insensível às demandas dos usuários (consumidores). De modo a “resolver essa

questão”, as empresas privadas oportunamente se prontificam a assumir os serviços antes prestados pela municipalidade. A máxima neoliberal prega que devido à necessidade de atender às exigências dos clientes e sobreviver ao mercado concorrencial, a entrada do setor privado melhoraria a eficiência da administração desses bens e, “consequentemente”, a prestação dos serviços (DARDOT, LAVAL, 2016, p. 302).

Se de um lado o PMD definiu a lista de “ativos” a serem privatizados, alienados ou concedidos, abrindo frente para a ação governamental, de outro, houve redefinição e redistribuição das atribuições das secretarias e empresas públicas, resultando na fragmentação do projeto entre empresas como a SP Urbanismo e SP Parcerias, que ampliavam sua atuação incorporando as técnicas de gestão típicas do setor privado²⁵. A SP Urbanismo foi constituída em 2009, durante a gestão Kassab, após a extinção da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) (SÃO PAULO, 2009a). As funções antes assumidas pela EMURB foram divididas entre as empresas recém-criadas, a SP Obras — vinculada à Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) — e a SP Urbanismo — subordinada à

25. As pesquisas de campo e conversas com funcionários e ex-funcionários da SP Urbanismo indicam uma mudança na forma da SP Urbanismo trabalhar baseada no tripé “objetivos-sanção-avaliação” (*Ibid.*).

Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU)²⁶. Assim, a SP Urbanismo passou a integrar a Administração Indireta, assumindo a função de desenvolver projetos urbanos. Atualmente, a empresa é duplamente financiada pelo governo, que custeia a folha de pagamento de seus funcionários e a contrata para o desenvolvimento dos PIUs. O PIU Pacaembu, por exemplo, é fruto de um contrato de prestação de serviços no valor de R\$500.000,00, lavrado entre a prefeitura e a SP Urbanismo²⁷. A SP Parcerias (SPP), por sua vez, é uma sociedade de economia mista criada em 2007. Em 2017 teve seu estatuto modificado para incluir como “objeto social” “viabilizar e garantir a implementação (...) do Plano Municipal de Desestatização” (SÃO PAULO, 2017d). Além disso, tem a atribuição de “estruturar projetos de infraestrutura, concessões, parcerias público-privadas, desestatização e outros projetos de interesse público, fornecer subsídios técnicos e auxiliar na implementação, conforme diretrizes fixadas pelo Poder Executivo” e auxiliar as esferas pública e privada a formular e implementar projetos de “desestatização” nas suas mais variadas formas (*Ibid.*). O regime jurídico estatutário da empresa determina que o mu-

nicípio detenha no mínimo de 51% de ações com titularidade direta e direito a voto, podendo o restante ser adquirido por pessoas jurídicas ou empresas. Esse aspecto constitutivo inclui em suas atribuições o auxílio a particulares na formulação e implementação de projetos de desestatização. A SPP também goza de exclusividade na prestação de serviços desta natureza para a administração pública direta e indireta²⁸, assim como a SP Urbanismo.

ESTRATÉGIA #2: INVERSÃO DE ETAPAS

Em 1º de junho de 2017, o então secretário de desestatizações e parcerias, Wilson Poit²⁹, publicou uma Portaria no Diário Oficial e protocolou um PL na CMSP. Por meio da Portaria instituiu Chamamento Público para o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), voltado à “apresentação de estudos de modelagem operacional, econômico-financeira, jurídica e de engenharia e arquitetura para a modernização, restauração, gestão, operação e manutenção” do complexo esportivo do Pacaembu (SÃO PAULO, 2017e, p. 3). O PL, por sua vez, visava a aprovação da Câmara e a disciplinarização da concessão do Pacaembu no âmbito do PMD (SÃO PAULO,

26. Lei nº 16.068/2019.

27. O PIU Pacaembu foi financiado com dinheiro do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). O FUNDURB é o fundo para o qual é destinada toda a arrecadação com a venda de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que deveria financiar melhorias urbanas na cidade e construção habitação social. Vê-se que o argumento de que as concessões não são onerosas omite o valor gasto para custear as equipes mobilizadas nos projetos.

28. As atualizações das “oportunidades” para o setor privado são periodicamente anunciadas pela empresa em seu site. Disponível em: <https://spparcerias.com.br/noticia>. Acesso em: 19 mai. 2022.

29. Wilson Poit é um engenheiro e político, com atuação na área de engenharia e PPPs. Em seu perfil da rede social LinkedIn, Poit informa se dedicar desde 2013 à “transformação no setor público, com foco na melhoria da eficiência, redução do estado, programas de desestatização e empreendedorismo”. Poit integrou as equipes governamentais de Fernando Haddad (PT) e João Doria (PSDB). (POIT, s/d).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

30. *Entrevista com vereador em exercício, concedida para esta pesquisa em fevereiro de 2022.*
31. *Apesar dessa dissincronia regulamentar, com um procedimento acontecendo antes da lei que disciplinou o PMD ser aprovada, a publicação de um decreto, em 4 de maio de 2017, imprimiu legalidade à estratégia adotada (SÃO PAULO, 2017d).*
32. *O pedido de abertura do PIU Pacaembu foi oficializado pelo "Ofício nº 213/2017/SMDP/GAB" documento nº 7927025, constante do procedimento administrativo SEI nº 6068.2018/0000591-9, que pode ser acessado pela página <http://processos.prefeitura.sp.gov.br/Forms/Principal.aspx>. Acesso em: 19 mai. 2022.*
33. *Essas informações estão listadas no PDE (2014) e no Art. 2º do Decreto nº. 56.901/2016, (SÃO PAULO, 2014; 2016).*
34. *O ETGC foi criado em 2014 para imprimir agilidade às decisões sobre tombamento, intervenção em Bem Tombado e proteção do Patrimônio Cultural. Isso porque une técnicos de órgãos (cont.)*

2017f). Logo em seguida, foi também protocolado um PL que versava de forma mais ampla sobre o PMD, englobando todas as “concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD” (SÃO PAULO, 2017g). A sincronicidade entre a portaria que instituiu o PMI e a apresentação do PL que autorizou a concessão fez com que a Câmara aprovasse o PL autorizativo antes de saber quais eram as propostas do Executivo para o equipamento. No trecho abaixo, o legislador entrevistado comentou essa particularidade:

E a gente vê que esses modelos de concessão que foram aprovados primeiro foram cheques em branco pela câmara. O que teve aqui era uma autorização para fazer uma concessão, mas não tinha o desenho da concessão. Então pouco se debateu sobre esse desenho, que acho que esse era o debate que tinha que ser feito. Eventualmente uma concessão pode ser feita, mas qual o interesse público? De que maneira ela vai ter controle social? De que maneira ela vai poder ser bem desenhada? Esse debate fica para o Executivo, não é um debate com a sociedade e teria na Câmara Municipal (teoricamente) um desses espaços para discussão. Mas o debate não existiu³⁰.

Na prática, a gestão Dória inverteu as etapas do processo ao instituir o PMI antes de obter a aprovação da concessão na CMSP. A inversão de etapas, entretanto, só foi oficializada com a aprovação do PMD, que ocorreu em momento posterior³¹

(SÃO PAULO, 2017g). Findada a etapa do PMI, em 04/10/2017, Wilson Poit solicitou junto à SMUL o pedido de instauração do processo de elaboração do PIU Pacaembu³². O processo que levou à formulação do decreto durou seis meses, durante os quais foi preparada a documentação preliminar. Ao final desses foi entregue um relatório de 65 páginas contendo as informações necessárias para a publicação do ato normativo³³. Isso fez com que o PIU Pacaembu cumprisse uma função diversa daquela prevista pelo PDE (2014) — que estabeleceu os PIUs como um *processo preliminar* de elaboração estudos, mapas, imagens, modelagens, etc. A inversão de etapas por meio do PMI também permitiu a aferição das propostas de intervenção arquitetônica no Bem Tombado. Dos cinco projetos inscritos, apenas um foi aprovado “com ressalvas” pelo CONPRES, CONDEPHAAT e DPH, que se manifestaram conjuntamente pela admissibilidade desse projeto em um parecer do Escritório Técnico de Gestão Compartilhada (ETGC)³⁴, incluído no Edital de concessão para nortear as propostas dos concorrentes, ilustrando as diretrizes aprovadas pelos órgãos de tombamento. O Edital foi publicado dois meses após a pu-

blicação do Decreto nº 58.226, de 15 de maio de 2018, que dispõe sobre o PIU Pacaembu.

ESTRATÉGIA #3: FRAGMENTAÇÃO

A fragmentação procedimental foi uma estratégia voltada a imprimir “eficácia” na gestão governamental e decorreu do rearranjo de secretarias e empresas descrito anteriormente. A gestão Doria-Covas, ao instituir o PMD e definir a “desestatização” como política municipal prioritária, tirou o protagonismo da SMDU nos projetos como o PIU Pacaembu, que propunham transformações do espaço urbano. Ao listar tais equipamentos públicos no PMD, vinculou os processos de concessão à SMDP, independentemente das secretarias às quais esses equipamentos estavam vinculados, que só entraram no final do processo, após o PMI e o PIU. Nessa distribuição de tarefas, a SP Urbanismo se concentrou na elaboração dos PIUs e a SP Parcerias analisou e sistematizou as propostas enviadas pelos proponentes no PMI. A SMDP³⁵ foi, assim, a única secretaria envolvida durante todo o processo, e a SP Parcerias e a SP Urbanismo foram sendo mobilizadas para o cumprimento de funções específicas do pro-

cesso. A SEME, que administrou o complexo esportivo do Pacaembu por cerca de oitenta anos, se encarregou dos trâmites burocráticos de publicação e republicação do edital, adequando-o aos apontamentos feitos pelo MP e pelo TCM. Além disso, ficou encarregada de fazer a transição de operações e fiscalizar o andamento do contrato de concessão, indicando um funcionário para o cargo de “gestor do contrato” e acompanhar o plano de intervenções da concessão e o cumprimento dos “encargos” da concessionária (na ocasião de eventuais problemas, seu papel é encaminhá-los às secretarias e empresas envolvidas diretamente no desenho concessão e na emissão dos alvarás). A fragmentação estratégica adotada pela gestão separou em etapas, empresas e secretarias a responsabilidade por cada parcela da concessão do Pacaembu, sem que o órgão responsável pelo equipamento coordenasse todo processo.

ESTRATÉGIA #4: BAIXA PUBLICIDADE

A constatação de que o processo careceu de maior divulgação se fundamenta em pesquisa documental que verificou que os principais veículos de divulgação das etapas do PIU Pacaembu e do edital de concessão

(cont.) de patrimônio das três esferas: federal (IPHAN), estadual (CONDEPHAAT) e municipal (CONPESP e DPH) (IPHAN, 2014).

35. A partir de fevereiro de 2019, deixou de ser uma secretaria independente e foi subordinada à Secretaria de Governo Municipal (SGM), sendo renomeada Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias (SEDP).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

36. *Tal constatação é fruto da vivência da pesquisadora como usuária do complexo esportivo entre os anos de 2017 e 2020. Tais preocupações também foram o pretexto para a criação de um perfil na rede social Instagram chamado "Pacalivre". Disponível em: <https://www.instagram.com/pacalivre/>. Acesso em: 26 mai. 2022.*

37. *Os escritórios de direito especializados em modelagem jurídica de concessões e PPPs mantêm seus clientes informados sobre as novidades acerca de editais de concorrência abertos ou previstos. Além disso, existem páginas que são periodicamente atualizadas sobre as novas oportunidades para o setor privado, como por exemplo o portal do "Observatório das Parcerias Público Privadas". Disponível em: <http://www.pppbrasil.com.br/portal/noticias>. Acesso em 26 mai. 2022.*

38. *A publicação no Diário Oficial é imprescindível para garantir o mínimo de publicidade e evitar judicializações.*

39. *Entrevista concedida para esta pesquisa no dia 22 de fevereiro de 2022.*

foram os sites da PMSP, da SMDP e o Diário Oficial. Tal aspecto também foi percebido empiricamente na utilização do complexo. O desconhecimento e a preocupação com o futuro das atividades desportivas realizadas no Pacaembu eram temas frequentes entre os usuários³⁶. Mas se isso era verdade para o público em geral, tal questão não atingiu eventuais interessados na concessão por dispor de canais específicos para receber informações³⁷. Algumas etapas do processo, como novas versões do edital de Concorrência foram publicadas apenas no Diário Oficial³⁸, dificultando o acompanhamento das mudanças e novidades pela sociedade. O entendimento acerca da publicidade — que aos olhos do público foi percebida como insuficiente — não era compartilhado pela prefeitura. Um técnico jurídico entrevistado, envolvido no processo de elaboração do PIU Pacaembu, manifestou que a publicidade se dava pela publicação dos materiais na página web da PMSP:

Servidor técnico jurídico da SP Urbanismo: Então, [em] qualquer Projeto de Intervenção Urbana, [em] qualquer estudo, [a administração pública] é obrigada a discutir com a população em seus processos decisórios. Sempre no final a administração pública vai dizer qual é a solução, mas a solução tem que ser adequada e coerente com o processo que ela desenvolveu, e o processo tem que ser efetivo. (...) no

ramo do direito urbanístico isso é fundamental — a tal da gestão democrática das cidades. Está lá no Estatuto da Cidade.

(...) Então, o que que a gente sempre fez questão de fazer na São Paulo Urbanismo, nos nossos processos de PIU é publica[r] tudo. Traz toda a informação põe no *Website* o processo, põe as atas, põe as informações, põe os estudos, põe as revisões, para que tudo possa ser sindicado. (...) "Publica tudo" significa trazer para luz as questões. É deixa o pessoal debater. Porque no fim do dia alguém vai ter que dizer o que que é bom, o que é ruim, o que que é adequado, o que que é inadequado. E, sem dúvida que esse alguém é o município. Mas ele precisa ser coerente com a instrução do processo que foi feito.

Stela Da Dalt: Mas "publica tudo" é publicar no *site*, no Diário Oficial, no Gestão Urbana... em tudo? Ou...

Servidor técnico jurídico da SP Urbanismo: ...todos os lugares. Diário Oficial é obrigatório, mas para coisas sintéticas, né? Você lê o diário oficial todo dia? (...) Então, ninguém lê. (...) Porque, o que acontece [é que] o Diário Oficial é, juridicamente falando, uma condição de eficácia de alguns atos. Publicou. (...) [A]cho que é insuficiente, embora seja uma condição *necessária* à validade do ato, juridicamente falando. Isso não é o que vai caracterizar publicidade, né? Então, o que eu falava — falo —, "põe tudo no *Website*". Põe tudo no *Website*, publica todas as providências que estão sendo tomadas, os caminhos estão sendo percorridos, para a gente poder lá no fim dizer que a decisão que foi tomada para esse projeto urbano é resultante do processo de discussão pública que aconteceu. (...) Se você deixa a Participação Popular decidir o que vai ser feito... ferrou, porque isso é a institucionalização do Lobby, isso é trazer o Cavalo de Troia para dentro da administração pública³⁹.

Vê-se que, para garantir publicidade do processo, a instrução procedimental específica da

SP Urbanismo era publicar tudo na página web da prefeitura. Mas, como disse, a fragmentação procedimental implicou também em distintas “políticas” de publicidade em cada empresa ou secretaria responsável por um “pedacinho” da concessão. Para uma discussão pública qualificada realmente acontecer as informações sobre o processo precisavam chegar à população. Mas esse acompanhamento se limitou àqueles que acessam frequentemente a página da prefeitura e consultam o Diário Oficial (coisa que poucos fazem, como nosso entrevistado mencionou — “você lê o Diário Oficial todo dia? Então, ninguém lê”).

ESTRATÉGIA #5: PARTICIPAÇÃO CONTRA A PARTICIPAÇÃO

(...) o que eu estava falando de participação dos interessados e conformação aí da decisão administrativa... é... esse caldo de informações, que tem um filósofo italiano que chama *Cassese*, ele fala assim da arena pública de discussão: “a arena pública tem que ser ativa”, e no direito urbanístico ela tem que ser ativa antes do projeto, durante elaboração do projeto, após a elaboração do projeto, durante a implantação do projeto, né... a arena pública tem que estar constantemente ativa porque é a sociedade que fiscaliza. Se deixar para órgãos de fiscalização não vai acontecer nada, e o saber da sociedade sobrepuja em muito o saber — em termos de olhar para cidade — de qualquer Conselheiro Tribunal de Contas. Então, na construção é isso, a participação dos interessados tem um peso enorme. E é

um peso enorme ponderado com as informações técnicas para fins de construção do projeto⁴⁰.

Tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade ressaltaram a importância da democracia participativa. Essas legislações determinam a obrigatoriedade de incluir processos participativos como parâmetro legitimador das políticas urbanas. Muito embora a participação social esteja inscrita na lei, a experiência da autora em conselhos de políticas públicas e outros processos participativos, revela que a premissa da “gestão democrática das cidades” não é efetivamente implantada. Os espaços de debate são operacionalizados, produzindo uma situação em que a participação acaba sendo utilizada contra a própria participação. Seja pelo aparelhamento das instâncias participativas, seja pelo esvaziamento das atribuições dos conselhos, seja por meio da omissão do poder público em responder as solicitações da sociedade, nesse cenário a participação social ocorre como fachada legitimadora dos processos, tendo seu sentido desvirtuado (RIZEK, 2004; ROLNIK, 2020).

Com instauração dos PIUs foi necessária à realização do processo participativo para cumprir com os requisitos exigidos pela legislação (SÃO

40. Entrevista concedida para esta pesquisa no dia 22 de fevereiro de 2022.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

PAULO, 2014; 2016a). Foram feitas, assim, duas consultas públicas, com 17 e 24 dias de duração, respectivamente. A primeira ocorreu em fevereiro de 2018, aproximadamente dois meses antes da publicação do Edital de Licitação. No dia do lançamento do edital, em 29 de março de 2018, a população teve 20 dias para olhar a documentação — composta por 18 arquivos em formato PDF, totalizando 265 páginas — e se manifestar na segunda consulta pública. Após o encerramento da consulta os questionamentos foram sistematizados e publicados. Houve apenas uma audiência pública para a população se manifestar, que foi relatada pelo jornalista esportivo, Demétrio Vecchioli (2018), único representante da mídia a cobrir da solenidade. Em publicação em seu blog "Olhar Olímpico", intitulada "Sem divulgação, audiência do Pacaembu tem 9 perguntas e respostas evasivas", o jornalista descreve o teor da audiência:

Sempre que um secretário vai inaugurar uma obra ou benfeitoria, a prefeitura de São Paulo convida a imprensa a acompanhar. Mas, nesta sexta-feira, não houve comunicação de que aconteceria a única e definitiva audiência pública para discutir com a municipalidade a privatização do Pacaembu. Esvaziado, o encontro reuniu não mais que 40 pessoas no auditório do Museu do Futebol, também no Pacaembu. A população paulistana teve exatas 1 hora e 42 minutos para tentar tirar suas dúvidas sobre uma

concessão que promete impactar os cofres da prefeitura em mais de R\$400 milhões. Deu tempo de nove perguntas e uma série de respostas evasivas.

Apesar da importância do evento, sobre o qual sequer a associação de moradores foi informada — uma associada ficou sabendo na quarta por intermédio de um funcionário e avisou outros membros —, a prefeitura não mandou nenhuma autoridade de primeiro escalão à audiência.

Fizeram parte da mesa a presidente (Ana Beatriz Monteiro) e o diretor (Sérgio Lopes) da SP Parcerias, sociedade de economia mista ligada à Secretaria de Desestatizações, um diretor da secretaria de Urbanismo, Leonardo Amaral, e a secretária-adjunta de Esporte, Ana Lídia Santana, que está no cargo há apenas cinco meses. Não estiveram presentes nem o secretário de Esporte, Jorge Damião, nem o de Desestatizações, Wilson Poit, que são os cabeças do processo. A audiência começou com atraso, pouco depois das 14h, e terminou antes do horário determinado, que era às 16h (VECCHIOLI, 2018).

Além das respostas oferecidas na audiência pública, houve um total de 42 (quarenta e duas) contribuições enviadas por escrito nos períodos de consulta pública: 34 (trinta e quatro) manifestavam a necessidade de (a) preservação do patrimônio arquitetônico, (b) o respeito ao zoneamento e às resoluções de tombamento e (c) do complexo esportivo continuar público em cenário de administração privada; 6 (seis) levantam dúvidas acerca do custo de manutenção do complexo alegado pela prefeitura para justificar a concessão; 1 (uma) expunha sugestões urbanísticas para a intervenção,

como uma integração paisagística entre a Avenida Pacaembu e a Marginal Tietê e 1 (uma), feita por parte da Companhia de Gás de São Paulo, elencava pontos a serem considerados em relação à infraestrutura de gás⁴¹.

“Modo de gestão democrática” nunca implantado

A apreensão da estratégia de argumentar que o processo foi participativo para rejeitar os pedidos por mais participação reflete o processo vivenciado na pesquisa empírica participante⁴². Esse entendimento foi fruto de uma tentativa frustrada em fiscalizar e acompanhar a concessão de perto. O PIU Pacaembu foi aprovado com um “modo de gestão democrática”, uma instância de fiscalização composta paritariamente por poder público e sociedade civil para fazer o controle social da concessão que, entretanto, nunca saiu do papel (DA DALT; SANTORO, 2022). Após o MP enviar à SP Urbanismo um questionamento sobre os motivos da não implementação, juntamente com uma solicitação de cumprimento do decreto do PIU Pacaembu, a empresa alegou ausência de objeto a ser fiscalizado. Esse assunto gerou uma troca de ofícios e relatórios, com posições divergentes entre representantes do governo e da

sociedade civil. A discordância resultou na convocação de uma reunião entre MP, SP Urbanismo, SP Parcerias, Secretaria de Governo (SGM) e membros do CPM-Sé (incluindo esta pesquisadora) e moradores do bairro do Pacaembu. No encontro, a diretora da SP Parcerias afirmou que os processos eram públicos e que o momento oportuno de contribuição da sociedade já havia acontecido em 2018. Alegou que o PIU e a concessão eram coisas distintas e que não poderiam ser confundidas, afirmando também que o contrato de concessão era responsabilidade da SEME. Por fim, afirmou que as informações eram sempre publicadas no Diário Oficial, e que os CPM já eram uma instância de controle com legitimidade, não havendo necessidade de se criar outra esfera de fiscalização⁴³.

A SP Urbanismo alegou em outra ocasião que o controle social do PIU Pacaembu poderia implicar em gastos excessivos ao erário, que já dispõe de instâncias de controle e fiscalização constantes do quadro da Administração Pública. O argumento da escassez de recursos justifica a redução da participação social no controle das ações públicas, mas não se aplica a empresas como a SP Urbanismo e SP Parcerias, que, como viu-

41. Na devolutiva, a Prefeitura responde todos os questionamentos relativos à concessão com as justificativas de (I) a necessidade de modernizar o Estádio e Complexo Esportivo e (II) a impossibilidade de administração pública de arcar com os custos do equipamento. O documento está disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/piu-pacaembu_consulta_respostas_2018-02-08-2.pdf. Acesso em: 22 mai. 2022.

42. Além ter frequentado o Pacaembu por cinco anos, a autora começou a atuar, a partir de 2020 em colegiados como o Conselho Participativo Municipal da Sé. A entrada no CPM-Sé permitiu também a entrada no Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), na Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (CPPU) e no (ainda não formado) Grupo Gestor do PIU Pacaembu.

43. As falas da Diretora da SP Parcerias ocorreram em uma reunião presencial no MPSP, no dia 26 de agosto de 2021. A reunião foi convocada pelo promotor DD. Arthur Antonio Tavares (cont.).



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

se, mobilizam seus técnicos na elaboração de projetos propostos pela iniciativa privada.

Se for considerado o entendimento do servidor técnico do jurídico da SP Urbanismo citado anteriormente, de que deixar a participação popular decidir o que será feito é “trazer o Cavalo de Troia para dentro da administração pública”, a estratégia da participação como forma de inviabilizar a participação vai se tornando mais nítida.

APARELHAMENTO DO CONDEPHAAT

Na mesma reunião, uma representante da SP Urbanismo responsável pelos PIUs também afirmou que os órgãos de preservação estadual e municipal são instâncias de fiscalização com participação da sociedade envolvidas diretamente no processo e nas aprovações das intervenções no Pacaembu. Afirmo que os órgãos tinham mais capacitação técnica para julgar a validade do projeto do que representantes dos Conselhos Participativos ou de moradores do bairro.

A sua fala ocultava, entretanto, dois aspectos relevantes sobre o tema. O primeiro é que a indicação de representantes para ocupar as cadeiras técnicas do CONDEPHAAT é ato privativo do governador, que es-

colhe os representantes a partir de uma lista tríplice. Há, nesse sentido, a participação do governo na composição do conselho. O segundo aspecto se trata do recente aparelhamento do órgão estadual por parte da administração de João Dória. Para entender essa questão, foi entrevistado um ex-integrante do conselho com mandato no período de interferência do executivo na composição do conselho:

No final das contas o conselho que se tornou um instrumento político, assim se entendeu. (...) Acho que a gente pode chamar [de uma virada] (...), o governo do Estado [que] desde então não estava olhando para o CONDEPHAAT, digo até [aproximadamente] 2017, (...) é justamente quando tem essa mudança estrutural no conselho. (...) [P]orque o CONDEPHAAT e ficou [algo em torno de] seis meses inoperante por uma questão jurídica. Porque teve essa mudança [que] ninguém sabe se podia, [então] judicializou, etc. [M]as é [n] esse momento que tem um claro entendimento do Governo do Estado, que me parece que já é governo Dória, de que o CONDEPHAAT é um instrumento muito poderoso para se fazer política, observando a cidade como um ativo econômico. Então — o que é que tá barrando a explosão do uso e da exploração econômica da cidade? — um dos entraves é o CONDEPHAAT (dentre outros, porque eu estou olhando da cabeça desse grupo). É o patrimônio que, digamos assim, restringe a exploração desse “ativo”. Então “vamos aparelhar o instrumento que está barrando”, né? Esse é, então, o entendimento [de que] sim, é uma mudança de política e de entendimento do instrumento que faz com que mude por completo a sua observação, o seu uso político, dentro do Governo do Estado. Então aí muda completamente. (...) E o que acontece[u] nos últimos anos

43. (cont.) Moreira Barbosa, da Promotoria de Justiça, Habitação e Urbanismo da Capital.

(...) é uma espécie de contramaré. Ou seja, já que a gente tá vivendo um período não democrático no nosso país — desde o governo federal, mas que vai repercutindo em esferas menores também —, (...) de alguma forma é quase como se o contexto político do país abrisse espaço para uma mudança de regime desses instrumentos⁴⁴.

A interferência no conselho estadual foi uma vitória da gestão estadual de João Dória que reduziu, por decreto, a participação das universidades no órgão (ANGIOLILLO, 2019a). A medida foi questionada pelo MP e judicializada, deixando o CONDEPHAAT inoperante por aproximadamente seis meses até que a ação fosse julgada. Em 7 de julho de 2019, o TJSP voltou atrás em uma decisão liminar que acatava a solicitação visando impedir as mudanças no conselho (ANGIOLILLO, 2019b).

ESTRATÉGIA #6: JUDICIALIZAÇÃO DO CONFLITO

A judicialização do conflito, apesar de ser um recurso importante por parte daqueles que questionam os processos políticos, também cria a necessidade de adequação à linguagem jurídica e à lógica formal do direito, alienando os sujeitos da disputa, distanciando-os da sua própria narrativa, que é assumida e transformada por terceiros no encaminhamento

dos processos judiciais. Assim que a autora se familiarizou com o formato, começou a enviar questionamentos a órgãos como o MP e o TCM, fazendo com que a abordagem jurídica se tornasse a principal forma de atuação para questionar o processo. Entretanto, a via jurídica isola os atores e transfere o litígio para outra instância da qual os afetados não participam. No caso das representações movidas pelo CPM-Sé questionando, por exemplo, a não implementação do modo de gestão democrática, o responsável por mover a ação passou a ser o Ministério Público que, na figura de seus promotores, tem uma velocidade definida pelo fluxo dos processos a que o órgão é diariamente submetido. Na judicialização do conflito, os agentes do judiciário, que analisam as denúncias e escolhem as suas estratégias, buscam se resguardar da possibilidade de perder uma ação judicial, que levaria a uma resolução morosa e potencialmente insatisfatória para as partes envolvidas representadas pelo Ministério Público em Ações Cíveis Públicas (ACP).

CONCLUSÃO: A PRODUTIVIDADE DAS ESTRATÉGIAS

Buscou-se com esse artigo elencar as estratégias desenha-

44. *Entrevista com um ex-integrante do CONDEPHAAT, realizada no dia 28 de janeiro de 2022.*



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

das para produzir uma realidade e, assim, fazer o percurso inverso do que foi percorrido por seus idealizadores (uma vez que as estratégias são desenhadas a partir dos objetivos e não o contrário). Ao analisar a trajetória da concessão essas medidas foram se revelando de modo que, ao final, foi possível observar seus efeitos e relacioná-los com as estratégias, os objetivos pretendidos e seus resultados. Percebeu-se que o principal mobilizador do rearranjo institucional, da inversão de etapas e da fragmentação foi a busca por concretização do projeto de “desestatização”. A combinação dessas estratégias produziu um processo acelerado que, também por esse motivo, foi pouco questionado. As reações foram expressivamente menores do que em outros períodos, justamente pelo difícil acompanhamento e a compreensão do que estava acontecendo. Em outras palavras, essa combinação de estratégias produziu a tática do “fato consumado”, encaminhando o processo antes de aprovar (FIX, 2012, p. 59) e rapidamente eliminando as chances de contestar o processo em tempo hábil, restando apenas a disputa judicial.

Outra consequência de tal aceleração foi a condução protocolar das etapas de estudo.

O relatório que subsidiou a publicação do PIU Pacaembu continha todos os elementos exigidos pela legislação, mas, se analisado a partir de seu conteúdo, observa-se ausência de estudos de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV). O cumprimento “legal” de tais elementos protege a SP Urbanismo de questionamentos na justiça, pois o *rito* foi atendido, implicando na necessidade do judiciário fazer uma análise de *mérito* que não costuma ser feita, pois se considera que os atos de servidores públicos são idôneos (esses devem agir de acordo com os princípios da estrita legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência).

Além disso, o TCM tem cobrado da SEME, secretaria encarregada de fiscalizar a implantação do contrato, a análise de conteúdo dos documentos encaminhados pela concessionária. Isso porque o órgão verificou que os documentos têm obtido “aprovação tácita”, podendo indicar uma ausência de controle dos processos de aprovação e, conseqüentemente, a transferência de responsabilidades sobre as transformações urbanas aos privados. Todos esses aspectos somados à reduzidas etapas de participação sugerem a “desestatização” como objetivo principal das concessões

e não a melhoria dos serviços públicos. A necessidade de transferir aos privados motiva a elaboração de táticas para superar as dificuldades, e rapidamente passar os equipamentos “próprios do estado” para a iniciativa privada. Como disse o legislador entrevistado “ele veio com essa pauta de privatização sem nenhum estudo, na verdade. (...) é possível ter uma concessão, mas tem que ser desenhada a partir do interesse público. Então você tem esses processos que na verdade vêm do privado para o público”⁴⁵. ●

45. *Entrevista com legislador, realizada em fevereiro de 2022.*

GEOGRAFARCS 

Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

REFERÊNCIAS

- ANGIOLILLO, F. Após decisão de desembargador, Doria nomeia novo Condephaat. *Folha de São Paulo*. São Paulo, SP: 11 jun. 2019a. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/06/apos-decisao-de-desembargador-doria-nomeia-novo-condephaat.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2022.
- ANGIOLILLO, F. Doria reduz peso de universidades no Condephaat; meio vê desmonte. *Folha de São Paulo*. São Paulo: 16 abr. 2019b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/04/doria-reduz-peso-de-universidades-no-condephaat-meio-ve-desmonte.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2022.
- APPARECIDO JUNIOR, J. A. *Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. São Paulo: Juruá, 2017.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado II: o assalto das privatizações continua*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- BOCCHI, G. M. M. *Do Estádio do Pacaembu para a Arena Corinthians: uma etnografia de um processo de “atualização”*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Departamento de Antropologia. Área de Concentração: Antropologia Social. São Paulo, 2016.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1994. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 22 mai. 2022.
- BRESSAN, S. Pacaembu 60 anos: para o futuro, alguns projetos e muita dúvida. *O Estado de São Paulo*, São Paulo: p. e3, 25 abr. 2000.
- CORINTHIANS pode comprar Pacaembu. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 3 set. 1994. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/03/cotidiano/26.html>. Acesso em: 22 mai. 2022.
- D'ALMEIDA, C. H. *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano, 2019*. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.102.2020.tde-12032020-153223>. Acesso em: 22 mai. 2022.

DA DALT, S. C; SANTORO, P. Cidadania pelas frestas: como monitorar a concessão do Pacaembu? *LabCidade/FAUUSP*, São Paulo, 28 jan. 2022. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/cidadania-pelas-frestas-como-monitorar-a-concessao-do-pacaembu/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

DUARTE, P. *Mario de Andrade por ele mesmo*. São Paulo: Edart, 1971.

DURAN, S. Kassab vetará projeto do Conpresp: mas prefeito afirmou ser favorável a mudanças no conselho de preservação e disse que Executivo fará novo texto. *O Estado de São Paulo*, São Paulo: 2 abr. 2007. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,kassab-vetara-projeto-do-conpresp,40759>. Acesso em: 22 mai. 2022.

ELIAS, P. E. PAS: um perfil neoliberal de gestão de sistema público de saúde. *Dossiê Saúde Pública*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v. 13, n. 35, São Paulo, p. 125-137, abr. 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141999000100013>. Acesso em: 22 mai. 2022.

ENTENDA o caso dos precatórios. *Folha Online*, São Paulo, 10 abr. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fol/pol/ult10042000165.htm>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FACHIN, P. Sucateamento do SUS é consequência da lógica capitalista e sua influência na política. *Rede Brasil Atual, Saúde e Ciência*, São Paulo, 16 mai. 2017. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/saude-e-ciencia/2017/05/sucateamento-do-sus-e-consequencia-da-logica-capitalista/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

FELDMAN, W. O PAS e a ética. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 3, p. 2, 14 nov. 1996.

FERREIRA, J. F. *A construção do Pacaembu*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FIFA – Fédération Internationale de Football Association. 2007. *Football Stadiums - Technical recommendations and requirements*. Zurich: Fédération Internationale de Football Association.

FIFA – Fédération Internationale de Football Association. 2011. *Football Stadiums - Technical recommendations and requirements*. Zurich: Fédération Internationale de Football Association.



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*. Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

IPHAN. Escritório único agiliza gestão do Patrimônio Cultural em São Paulo. *Notícias: IPHAN*. Brasília, DF, 17 jan. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/355/escritorio-unico-agiliza-gestao-do-patrimonio-cultural-em-sao-paulo>. Acesso em: 22 mai. 2022.

INDICAÇÃO de Domingos Dissei ao TCM é aprovada pela Câmara. *Notícias: Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo, 20 jun. 2012. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/indicacao-de-domingos-dissei-ao-tcm-e-aprovada-pela-camara/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

JUSTIÇA declara inconstitucionais mudanças em secretarias municipais de SP na gestão Doria. *G1*, São Paulo, 6 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/justica-declara-inconstitucionais-mudancas-em-secretarias-municipais-de-sp-na-gestao-doria.ghtml>. Acesso em: 22 mai. 2022.

MARQUES, E. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Annablume, 2003.

NASCIMENTO, C; BARRETO, T. V. ‘Habitus’ dos torcedores brasileiros e adoção do ‘padrão Fifa’ nos estádios da Copa do Mundo de futebol 2014. *Estudos de Sociologia* [online], v. 2, n. 19. Recife, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235573/28531>. Acesso em: 22 mai. 2022.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes, 2000.

PAULANI, L. *Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

PITTA e Malan acertam renegociação. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, política, p. A10, 21 ago. 1999.

POIT, W. Sobre [página do LinkedIn]. *LinkedIn*. Disponível em: <https://www.linkedin.com/in/poitwilson/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

QUINTELA, S. Sob nova direção: com menos futebol e mais eventos, estádio emblemático será concedido à iniciativa privada e ganhará ares de centro comercial para voltar a atrair público. *Veja São Paulo*, São Paulo, 17 jul. 2019.

RIZEK, C. S. Etnografias urbanas: cultura e cidade de dentro e de perto. *Redobra*, Salvador, n. 12, ano 4, 2013. Disponível em: http://www.redobra.ufba.br/wp-content/uploads/2013/12/redobra12_EN3_cibele.pdf Acesso em: 20 mai. 2022.

RIZEK, C. S. Orçamento participativo em São Paulo. Publicização da cidade? In: *Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*, VIII, 16-18 set. 2004, Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais (CES), 2004. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel56/CibeleRizek.pdf> Acesso em: 16 set. 2022.

ROLNIK, R. Orçamento participativo da cidade de São Paulo amplia a democracia? *LabCidade/FAUUSP*, São Paulo, 23 jul. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/orcamento-participativo-da-cidade-de-sao-paulo-amplia-a-democracia/>. Acesso em: 16 set. 2022.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Cultura. O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico - CONDEPHAAT. Processo nº 26288/1988. Estudo de tombamento do Estádio Municipal do Pacaembu (CARVALHO, P. M.) Capital. São Paulo, p. 490, 1998.

SÃO PAULO (Estado). Ata 1842, da Sessão Ordinária realizada em 04.07.2016. Processo nº 75.875/2016. *Diário Oficial*, Poder Executivo, Sessão I, p. 49. São Paulo, 29 jul. 2016c.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 10.544, de 31 de maio de 1988. Dispõe sobre licitações, concursos e contratações de serviços, obras, compras, alienações, concessões e locações, da Administração direta e das autarquias do Município, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 1 jun. 1988. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10544-de-31-de-maio-de-1988>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 12.859, de 29 de junho de 1999. Autoriza o Poder Executivo a refinanciar a dívida mobiliária e os saldos devedores de operações de crédito interno e externo de responsabilidade da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo junto à União, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 30 jun. 1999. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-12859-de-29-de-junho-de-1999>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. Projeto de Lei PL 854/1995. Dispõe dentro do conceito "patrimônio público - gestão empresarial", sobre o arrendamento de bens do ativo mobilizado da Anhembi Turismo S.A.; autoriza a concessão administrativa de uso, a título oneroso e mediante



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

licitação, do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho, e dá outras providências. São Paulo, 1995.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal do Planejamento. Portaria nº 088/94/SEMPPLA.G. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 1994.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal do Planejamento. Portaria nº 004/95/SEMPPLA. G. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1995.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. Projeto de Lei nº 181/1998. Desincorpora da classe de bens de uso especial e transfere para a classe de bens de uso dominical a área e o imóvel do Estádio Municipal do Pacaembu e autoriza a sua concessão administrativa de uso mediante licitação na modalidade concorrência. São Paulo, 1998c.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 38.151, de 5 de julho de 1999. Cria o Programa Municipal de Desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 6 jul. 1999.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 14.517, de 16 de outubro de 2007. Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas, cria a Companhia São Paulo de Parcerias - SPP e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2007, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14517-de-16-de-outubro-de-2007>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009. Autoriza a cisão da Empresa Municipal de Urbanização - EMURB. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 9 dez. 2009a, p. 01. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15056-de-8-de-dezembro-de-2009>. Acesso em: 20 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. Requerimento P Com Processo RPP 13/2009. Requer constituição de Comissão de Estudos para debates e discussões sobre a destinação do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho "Estádio do Pacaembu" (aprovado em 15.04.2009). São Paulo, 25 mar. 2009b.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. Requerimento P Sem Processo RPS 07/2009. Solicitação de providências. Anexado em 29/04/2009 ao processo RPP 13/2009. São Paulo, 29 abr. 2009c.

SÃO PAULO (Cidade). 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 do Município de São Paulo*, São Paulo, 1 ago. 2014, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Comissão de estudos para debates e discussões sobre a destinação do Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho, Estádio do Pacaembu. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 17 out. 2015, p. 56.

SÃO PAULO (Cidade). 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 – PDE. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 30 mar. 2016a. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56901-de-29-de-marco-de-2016>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016. Projeto de Lei nº 272/15 do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 23 mar. 2016b, p. 1-16. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 20 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 57.576, de 1º de janeiro de 2017. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 1 jan. 2017a, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017> Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Programa de Metas 2017-2020 - Versão aberta a Participação Social. *Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 2017b.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 57.678, de 4 de maio de 2017. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse para a apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela Administração Pública Municipal. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 5 mai. 2017c. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57678-de-04-de-maio-de-2017>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.665, de 23 de maio de 2017. Autoriza o Poder Executivo a instituir serviço social autônomo denominado São Paulo Negócios – SP Negócios; introduz



Revista do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709

alterações nas Leis nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, e nº 14.649, de 20 de dezembro de 2007. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 24 mai. 2017d, p. 1. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16665-de-23-de-maio-de-2017>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria de Desestatização e Parcerias. Portaria Nº 16, de 31 de maio de 2017. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 1 jun. 2017e, p. 3.

SÃO PAULO (Cidade). Câmara Municipal de São Paulo. Projeto de Lei nº 364/2017. Disciplina a concessão do Complexo composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo, a ser realizada no âmbito do Plano Municipal de Desestatização - PMD. São Paulo, 2017f.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 16.703, de 4 de outubro de 2017. Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 6 out. 2017g. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16703-de-04-de-outubro-de-2017>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Decreto nº 58.226, de 15 de maio de 2018. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana para a Zona de Ocupação Especial do Complexo do Pacaembu, composto pelo Estádio Municipal Paulo Machado de Carvalho e por seu Centro Poliesportivo – PIU-Pacaembu. *Diário Oficial do Município de São Paulo*, São Paulo, 16 mai. 2018b. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58226-de-15-de-maio-de-2018>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Especial de Comunicação. Prefeitura de São Paulo assina contrato de concessão do Complexo Pacaembu Consórcio Patrimônio SP ofereceu melhor proposta financeira pelos 35 anos de concessão do complexo. São Paulo, 16 set. 2019. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-assina-contrato-de-concessao-do-complexo-pacaembu>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SCALON, M. Bens públicos segundo o código civil brasileiro. O art. 99 do Código Civil Brasileiro elenca três categorias de bens públicos: os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais. *Migalhas*, São Paulo, 10 ago. 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/26218/bens-publicos-segundo-o-codigo-civil-brasileiro>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SETO, G. TCM barra privatização do Pacaembu: vencedor sairia nesta quinta-feira. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 ago. 2018.

Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/08/tcm-barra-privatizacao-do-pacaembu-vencedor-sairia-nesta-quinta-feira.shtml>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SILVA, J. C; GOES, C. Câmara aprova ação contra Pitta: governistas alardeavam vitória, mas abandonaram o prefeito. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 abr. 2000. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1904200002.htm>. Acesso em: 22 mai. 2022.

SIMMEL, G; MORAES FILHO, E. *Simmel: Sociologia*. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo: Ática, 1983.

VECCHIOLI, D. Sem divulgação, audiência do Pacaembu tem 9 perguntas e respostas evasivas. *Olhar Olímpico/UOL*, São Paulo, 20 abr. 2018. Disponível em: <https://olharolimpico.blogosfera.uol.com.br/2018/04/20/sem-divulgacao-audiencia-do-pacaembu-tem-9-perguntas-e-respostas-evasivas/>. Acesso em: 22 mai. 2022.

VERBETE: KASSAB, G. *FGV/CPDOC*, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/gilberto-kassab>. Acesso em: 22 mai. 2022.

VERBETE: MALUF, P. *FGV/CPDOC*, s/d. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/paulo-salim-maluf>. Acesso em: 22 mai. 2022.



Revista do Programa de
Pós-Graduação em Geografia e
do Departamento de Geografia
da UFES

Volume 2, n. 35
Julho-Dezembro, 2022
ISSN: 2175-3709