

Espaços públicos ociosos e a gestão de áreas públicas em São Paulo

Amanda Silber Bleich

Orientação: Profa. Dra. Carolina Heldt D’Almeida (Escola da Cidade).

Pesquisa: Trabalho de Conclusão de Curso, Escola da Cidade, 2020.

O artigo tem como objetivo explorar o universo contemporâneo do cadastramento das áreas públicas municipais e as suas implicações práticas. Partindo de uma análise histórica da formação das terras públicas no Brasil, pretende-se analisar as lacunas e entraves relacionados à ausência de informações georreferenciadas das áreas públicas de São Paulo, e como essa realidade

resulta na ociosidade e na falta de aproveitamento de espaços públicos na cidade. A metodologia empregada para o desenvolvimento da pesquisa foi a análise de material bibliográfico, legislação e planos municipais a respeito das áreas públicas e da gestão urbana, para além de entrevistas semiestruturadas com agentes do poder público envolvidas na tentativa de cadastramento das áreas públicas.

Palavras-chave: áreas públicas; ociosidade; gestão pública.

Idle public spaces and public land administration in São Paulo

This article aims to explore the contemporary universe of the municipal public areas' registration and its practical implications. Based on a historical analysis of the formation of public lands in Brazil, it intends to analyze the gaps and obstacles related to the lack of geo-referenced information of São Paulo's public areas, and how this reality results in idleness and the lack of use of public spaces in the city. The methodology used for the development of the research was the analysis of bibliographic material, legislation, and municipal plans regarding public areas and urban management as well as semi-structured interviews with government officials involved in the attempt to register public areas.

Keywords: public land; idleness; public management.

Espacios públicos inactivos y la gestión del espacio público en São Paulo

Este artículo tiene como objetivo explorar el universo contemporáneo del registro de espacios públicos municipales y sus implicaciones prácticas. Con base en un análisis histórico de la formación de tierras públicas en Brasil, se pretende analizar las brechas y obstáculos relacionados con la falta de información georreferenciada en las áreas públicas de São Paulo, y cómo esta realidad resulta en la inactividad y la falta de uso de espacios públicos en la ciudad. La metodología utilizada para el desarrollo de la investigación fue el análisis de material bibliográfico, la legislación y los planes municipales sobre áreas públicas y gestión urbana, además de entrevistas semiestruturadas con funcionarios involucrados en el intento de registro de áreas públicas.

Palabras clave: áreas públicas; inactividad; gestión pública.

1. INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil é uma temática complexa. Como define Ermínia Maricato (2008), o “nó da terra” está no centro de diversos conflitos, seja da ocupação produtiva das terras nas áreas rurais ou no cerne das questões de direito à cidade, habitação e infraestrutura nos centros urbanos. No entanto, o que pouco se discute no campo do urbanismo e das políticas públicas urbanas são as relações de causa e efeito do conflito de terras na gestão atual de áreas públicas, principalmente no que diz respeito à organização do patrimônio municipal, e, mais importante, os seus efeitos práticos no desenho da cidade e nas dinâmicas urbanas.

Isto posto, investigar o universo das terras públicas é uma tarefa árdua. A escassez de material bibliográfico sobre o tema, as problemáticas dentro da gestão pública e a dificuldade de acesso à informação sobre a situação do patrimônio fundiário e imobiliário municipal são fatores que agravam qualquer investigação a respeito desta temática. Como pode uma questão tão central na organização do território urbano ser velada do debate acadêmico, do debate político e, sobretudo, do debate público? A negligência histórica das autoridades com o patrimônio público causou, para além de problemas técnicos na gestão fundiária, um apagamento político da discussão sobre a importância da documentação e da utilização social da terra pública, deixando-a em segundo plano nas agendas de governo atuais e afastada do debate na sociedade civil.

O tema sobre as áreas públicas é, ainda, de pouco conhecimento dos poderes públicos ou é tratado com pouca acuidade. Se esse tema mal é incorporado na elaboração das políticas sociais, urbanas e habitacionais das cidades brasileiras, é ainda menor o grau de conhecimento da população sobre ele. E, quando é tratado pela mídia, ele é rapidamente abafado ou superficialmente tratado. Por que não desvendar a realidade das áreas públicas nas cidades brasileiras, como as da cidade de São Paulo por exemplo? (MOREIRA, 2008, p.137).

Com esta provocação, Moreira ilumina a questão central desta pesquisa: desvendar a realidade das áreas públicas na cidade de São Paulo. Em um esforço incipiente para cumprir este objetivo, foram analisadas as informações disponíveis nos portais oficiais da Prefeitura de São Paulo — o Gestão Urbana e os dados abertos do Geosampa —, que apresentam dados cadastrados e georreferenciados de apenas 3.057 áreas públicas municipais. Como agravante, há grandes lacunas neste cadastramento, por exemplo, somente 277 das áreas têm características territoriais descritas. Em outras palavras, menos de 10% das áreas públicas cadastradas apresentam informações sobre suas características físicas e o seu atual uso. Diante desta realidade, surgem dois questionamentos: como é possível que o patrimônio público fundiário e imobiliário de uma das maiores metrópoles do mundo seja tão reduzido? E ainda, por que as informações disponibilizadas à população a respeito deste patrimônio são tão incompletas?

Na tentativa de abordar essas questões pujantes, procura-se explorar o universo contemporâneo do cadastramento das áreas públicas municipais e as suas implicações práticas. A partir de um breve resgate histórico da formação das terras públicas no Brasil, pretende-se analisar as lacunas e entraves relacionados à ausência de informações georreferenciadas das áreas públicas de São Paulo, a fim de entender como essa realidade resulta na ociosidade e na falta de aproveitamento de espaços públicos na cidade.

Dados os objetivos e as problemáticas apresentadas, este artigo é estruturado em quatro tempos: o primeiro, um breve resgate sobre a formação das terras públicas no Brasil, na esperança de encontrar as raízes dos entraves contemporâneos da gestão de áreas públicas municipais; o segundo, uma análise empírica desta gestão, realizada por meio de entrevistas com agentes do poder público envolvidas na tentativa de desenvolvimento do Plano de Gestão de Áreas Públicas, durante a Gestão Haddad em 2015-2016; o terceiro, uma breve discussão sobre a definição de ociosidade e da função social do espaço público; e, por fim, uma explanação a respeito dos efeitos práticos das lacunas

do cadastramento das áreas públicas, delineando alguns de seus reflexos na dinâmica urbana e no desenho da cidade, a ociosidade e/ou falta de aproveitamento dos espaços públicos urbanos e a relação deste fenômeno com a tendência de privatização do patrimônio público.

2. TERRAS PÚBLICAS E OCUPAÇÃO PRIVADA: UMA BREVE HISTÓRIA

Nosso resgate histórico parte da ótica da socióloga Ligia Maria Osório Silva (1996) e de seu trabalho em coautoria com a historiadora María Verónica Secreto (1999), que analisa as relações de privatização da terra pública desde o período colonial. Este artigo busca evidenciar que a ausência de diretrizes para os espaços públicos ociosos é reflexo de uma história de negligência com o patrimônio público, que foi sistematicamente privatizado ao longo dos séculos por meio de intrincadas relações de posse da terra, enraizadas na sociedade brasileira e que ditam a organização fundiária do país até os dias atuais. Objetiva, ainda, explicitar que as lacunas no cadastramento das áreas públicas municipais estão intrinsecamente relacionadas à indiligência das autoridades com a documentação de terras, que se cristalizou mesmo com as mudanças de sistema político no país desde a época colonial.

Em seu livro "Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850", Silva (1996, p.18) afirma que "uma das características da constituição da propriedade da terra no Brasil é que a propriedade territorial se constitui fundamentalmente a partir do patrimônio público". Silva e Secreto sustentam essa ideia no artigo "Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil" (1999), no qual traçam um panorama da ocupação das terras brasileiras desde os primórdios da colonização, comparando-a com o processo ocorrido na Argentina. No texto, as autoras informam que as concessões de terra pela metrópole portuguesa no início da colonização tinham dois grandes fins: a proteção da posse das terras para evitar a cobiça de outros impérios europeus e a organização da produção de açúcar para fins comerciais.

Por sua vez, as concessões realizadas por meio do sistema de sesmarias tinham como principal objetivo a utilização produtiva da terra, que, se não fosse cumprida dentro de um prazo de três a cinco anos, era retornada à coroa portuguesa. Essas terras foram chamadas de "terras devolutas", devido ao seu significado de devolução à metrópole. Entretanto, Silva e Secreto afirmam que o termo foi apropriado pelo vocabulário jurídico brasileiro como sinônimo de terra vaga, não-apropriada, patrimônio público. Além disso, as doações condicionais não eram acompanhadas de grande fiscalização e controle por parte da metrópole, o que ocasionou a formação de grandes latifúndios improdutivos e resultou na manutenção deste padrão de ocupação.

Outra forma de transferência das áreas da coroa para o domínio privado da época, e que permanece como instrumento de aquisição até hoje, era por meio da posse. Esta estava relacionada à "agricultura móvel, predatória e rudimentar que se praticava e, até hoje, se pratica em grande parte do Brasil, por isso, aos poucos, tornou-se a forma principal de apropriação territorial. Até hoje, sua importância como forma de aquisição de domínio é incontestável" (SILVA; SECRETO, 1999, p.112). Os conflitos entre sesmeiros, posseiros e as autoridades coloniais fizeram com que a metrópole destituísse o sistema de sesmarias antes mesmo da Independência, deixando de herança para a futura nação brasileira o encargo de regularizar a situação das terras. No entanto, a negligência das autoridades com o registro destas gerou grande confusão nos títulos de terras durante o período colonial, dificultando a tarefa destinada ao novo Estado.

Desde a proclamação de independência, em 1822, até a promulgação da Lei de Terras, em 1850, o país não teve nenhuma legislação que regulamentasse o acesso a terras, mantendo vigente a ocupação por meio da posse. As autoras afirmam que na primeira metade do século XIX o número de posses já era maior que o número de propriedades legítimas (SILVA; SECRETO, 1999, p.117).

A Lei de Terras tinha intenção de ordenar a situação dos títulos de propriedade, retomar o controle do processo de apropriação de terras a partir da data de

sua promulgação e estimular a imigração estrangeira, como forma de mitigar os desdobramentos econômicos da cessação do tráfico de escravizados. O artigo 1º da lei "proibia a posse como meio de aquisição de domínio e determinava que as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por meio da compra" (SILVA; SECRETO, 1999, p.121), uma evidente tentativa de retomar o domínio sobre as terras devolutas, que esvaecia diante da ocupação desenfreada por meio da posse. Entretanto, a lei não conseguiu garantir a demarcação das terras devolutas. Conforme as autoras, isso ocorreu pela responsabilidade dada aos ocupantes de delimitar e medir suas terras, desacompanhada de uma efetiva fiscalização oficial. Além disso, a leitura da lei conferia uma interpretação de que a regularização da propriedade era facultativa. Ademais, embora o artigo 1º deslegitimasse e proibisse a posse, outros artigos davam margem para interpretar que a "cultura efetiva e a morada habitual" garantiria o direito à posse das terras por parte daqueles que já a utilizavam. Estes fatores agiram de forma contrária à intenção da lei, regularizando a posse ao invés de detê-la, o que dificultou ainda mais a ordenação das terras devolutas.

Com o estabelecimento da República em 1889, as terras devolutas passaram para o domínio dos estados, que pouco fizeram para ocupá-las por meio de políticas de colonização ou assentamentos, resultando na intensificação dos grilos e das posses irregulares. Esse cenário agravou ainda mais a transferência das terras devolutas para o domínio privado, "sem controle dos poderes públicos e sem que estes manifestassem grande preocupação com o uso anti-social das terras apropriadas." (SILVA, SECRETO, 1999, p.124).

Em São Paulo, na medida em que a ocupação econômica da terra e a expansão demográfica cresciam, o estado realizou duas intervenções legislativas endereçando a questão da propriedade do solo, em 1895¹ e 1921². Ambas dispunham sobre a medição, demarcação e aquisição das terras devolutas e atuavam no sentido de legitimar a ocupação por meio da posse. Em relação à organização do acervo das áreas municipais, a lei promulgada em 1895 instituiu o Registro Público de Terras, que previa obrigatoriedade do estado

em registrar suas terras. Entretanto, a lei definia que o estado deveria medir e demarcar as terras públicas antes da legalização das terras particulares, o que, devido ao histórico de falta de registro e documentação, era praticamente impossível. Deste modo, as autoras concluem sua reflexão resgatando uma afirmação de Silva: "longe de destoar da política favorável ao apossamento aplicada por todos os estados da federação na República Velha, São Paulo constituiu seu exemplo mais adequado, porque sacramentou legalmente o tipo de ocupação que ocorria na prática" (SILVA, 1996 apud SILVA; SECRETO, 1999, p.127).

O panorama traçado por Silva e Secreto é fundamental para explicar a ausência de menção e diretrizes para os espaços públicos ociosos na legislação municipal vigente, uma vez que evidencia que a negligência das autoridades com o patrimônio público não é um fenômeno recente, tem raízes na colonização e foi perpetuada ao longo dos séculos por meio de legislações que favoreciam e legitimavam a apropriação destas por proprietários particulares. A falta de controle e documentação sobre as terras públicas, herança do período colonial e da República de 1889, reflete na desorganização do patrimônio fundiário e imobiliário da prefeitura atualmente, que será analisada a seguir.

3. PANORAMA DA GESTÃO: OS PLANOS DIRETORES E A GESTÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

A histórica negligência da documentação e administração de terras públicas resultou no evidente desprezo na gestão de áreas públicas nas agendas contemporâneas de governo, além de uma desorganização global do acervo de terras municipais. Depois de analisar as raízes históricas dos fenômenos a serem expostos nesta seção, a pesquisa foi direcionada para análise dos Planos Diretores (PD) da cidade de São Paulo desde a redemocratização, em 1988. Este salto temporal é necessário para abordar as problemáticas atuais da gestão de áreas públicas, uma vez que é a partir do PD da cidade que o poder público traça suas diretrizes para as terras do município.

Analisando as menções e diretrizes traçadas durante essas três décadas, e, quais delas de fato se materializaram em políticas públicas efetivas, será possível entender o contexto da tentativa de elaboração do Plano de Gestão de Áreas Públicas (PGAP), seus gargalos e seus desdobramentos.

No primeiro Plano Diretor da cidade de São Paulo, de 1988, elaborado no contexto da redemocratização do país, não constava nenhuma menção às áreas públicas. Já no segundo PD, promulgado em 2002, havia uma subseção inteira destinada a elas. O art. 86º, sobre diretrizes para a política de Áreas Públicas, já frisava a importância e a intenção da realização do "cadastramento e mapeamento das áreas e edifícios públicos, implantando e mantendo atualizado sistema único informatizado de cadastro georreferenciado" (SÃO PAULO..., 2002, art. 86º). As ações estratégicas da política de Áreas Públicas, descritas no artigo seguinte, previam:

II - elaborar Plano Diretor de Gestão das Áreas Públicas, articulando os Planos Setoriais e os Planos Regionais, que deverá estabelecer as necessidades de aquisição de novas áreas públicas para equipamentos, considerando características, dimensões e localização;

III - criar Cadastro Geral de Áreas Públicas através de sistema de informações georreferenciadas;

IV - revisar as cessões das áreas públicas com o objetivo de compatibilizar sua finalidade com as necessidades da Cidade, adequar as contrapartidas tendo em conta os valores do mercado imobiliário, avaliar e reparar irregularidades, cobrando indenizações e demais combinações previstas em lei;

V - criar conselho intersecretarial de áreas, edifícios e equipamentos públicos municipais, composto por técnicos das secretarias envolvidas e representantes das Subprefeituras e da comunidade para a fiscalização do uso desses bens públicos [...]. (SÃO PAULO..., 2002, art. 87º).

Embora a concepção de um PGAP e a necessidade do georreferenciamento das

áreas municipais tenham sido mencionadas pelo Plano Diretor de 2002, nenhuma diretriz concreta para a implementação destas medidas foi proposta. Se a importância do cadastramento e da elaboração de um PGAP é pautada desde 2002, ou até mesmo desde 1895, com a tentativa de estabelecimento do Registro Público de Terra, por que isso não se tornou uma prioridade? Se já era sabido o valor destas medidas para a gestão de áreas públicas, por que não levaram a cabo sua concretização?

Até 2014, os nós das terras públicas não haviam sido compreendidos como uma questão sistêmica por nenhuma gestão. As medidas legislativas e executivas que atuavam sobre as terras públicas eram aplicadas de maneira desarticulada, como tapa-buracos de questões pontuais, normalmente atendendo as vontades específicas de políticos durante suas gestões. Não havia vontade política de encará-las e resolvê-las de maneira estruturada e contínua. No entanto, a necessidade de estruturação de um plano para gestão das terras públicas se mantém como diretriz no Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014 (Lei n.16.050/2014), elaborado pela gestão Fernando Haddad (2013-2016), e pela primeira vez, a gestão pública se esforça para desenvolver este plano.

É importante ressaltar que o PDE foi desenhado no contexto da revisão do Marco Regulatório da Política Urbana³, previsto no Programa de Metas da Cidade de São Paulo para os anos de 2013 a 2016. Neste contexto, o PGAP vinha como um aprimoramento da gestão, junto da reformulação do Plano Diretor Estratégico (PDE) e do Zoneamento da cidade. Em outras palavras, a tentativa de desenvolvimento do PGAP fazia parte de um projeto integrado e articulado de mudanças na política urbana de São Paulo.

A partir da análise documental da tentativa de elaboração Plano de Gestão de Áreas Públicas de 2015 e da compreensão dos limites e dos gargalos na implementação das medidas desenhadas, será esboçado nas seções seguintes um panorama atual da gestão de áreas públicas na Prefeitura de São Paulo. A metodologia empregada foi a realização de entrevistas com agentes que participaram da tentativa de desenvolvimento PGAP; a leitura de

documentos internos do Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário (DGPI), na época responsável pela administração das terras municipais; e a análise dos Relatórios de Áreas Municipais, anualmente elaborados pelo departamento e publicados no site da Gestão Urbana.

3.1. A TENTATIVA DE FORMULAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

A tentativa de elaboração do Plano de Gestão de Áreas Públicas se deu no segundo biênio da gestão Fernando Haddad, entre os anos de 2015 e 2016. O processo ocorreu dentro da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU), sendo coordenado pelo antigo Departamento de Gestão de Patrimônio Imobiliário (DGPI), atual Coordenadoria de Patrimônio Imobiliário (CGPATRI)⁴. Previsto pelo artigo 307º do Plano Diretor Estratégico de 2014, o PGAP tinha como objetivo reestruturar a administração das terras públicas municipais. Sua concepção compreendia uma série de medidas que atuariam em diferentes campos da gestão, desde o diagnóstico e panorama da situação atual, proposições pontuais de soluções para os problemas encontrados até estratégias de monitoramento e continuidade do plano. As diretrizes apresentadas a seguir, instituídas inicialmente, foram retiradas do documento de regimento interno do DGPI (2016) e estão contidas no artigo 307º do PDE (2014):

- I - elaboração de diagnóstico e situação atual das áreas públicas do Município;
- II - definição das estratégias de gestão da informação sobre áreas públicas;
- III - estratégias e critérios de aproveitamento do patrimônio existente, ponderando as alternativas apontadas no "caput";
- IV - critérios para aquisição e destinação de novas áreas, a partir de informações sobre demandas existentes e projetadas;
- V - propostas para o aproveitamento de remanescentes de imóveis desapropriados;
- VI - critérios para alienação de remanescentes de imóveis

desapropriados quando estes não forem objeto de interesse público;

VII - condições e os parâmetros para uso das áreas e espaços públicos por atividades, equipamentos, infraestrutura, mobiliário e outros elementos subordinados à melhoria da qualidade da paisagem urbana, ao interesse público, às funções sociais da cidade e às diretrizes deste Plano Diretor Estratégico;

VIII - análise e alinhamento com as legislações pertinentes;

IX - desenvolvimento de instrumentos alternativos à desapropriação como forma de aquisição de bens;

X - desenvolvimento de sistema de monitoramento das áreas públicas contendo dados atualizados sobre sua utilização. (SÃO PAULO..., 2016, p.4).

Por mais que as diretrizes abrangessem pontos fundamentais para a resolução do nó da gestão de áreas públicas em São Paulo, a formulação do plano e a sua real implementação não ocorreram. De todas as diretrizes apresentadas acima, apenas cinco delas começaram a ser implementadas e, durante o processo, esbarraram em questões estruturais da gestão, revelando um cenário de maior desorganização e complexidade que o previsto.

O panorama encontrado na fase de diagnóstico evidenciava, entre outros entraves de gestão, que o processo de cadastramento e atualização da situação das áreas públicas do município era em si um grande obstáculo a ser superado. Feito manualmente, com croquis desenhados à mão, os documentos de papel eram arquivados em bancos de dados isolados, de acordo com sua origem processual. Essas questões foram pontualmente levantadas no diagnóstico:

1. Acervos em papel e de difícil consulta; conhecimento do acervo centralizado em alguns poucos servidores;
2. Diversos bancos de dados pequenos e isolados, utilizados para alimentação e consulta por poucos funcionários;

3. Croquis numerados de acordo com sua origem, com mais de uma área pública por croqui;

4. Áreas públicas desenhadas ou não de acordo com sua origem, gerando um acervo de croquis incompleto e necessidade de consulta em outros acervos para informar sobre qualquer área. (SÃO PAULO..., 2016, p.11).

Além da incontestável contraprodução gerada por um acervo manual e compartimentado no século XXI em qualquer processo, o fato de as áreas públicas serem organizadas por origem jurídica em detrimento de suas características físicas e territoriais se torna outro agravante na tentativa de ordená-las. Na prática isso significa que uma determinada área pública, uma praça, por exemplo, que antes era privada e foi cedida para a Prefeitura não está cadastrada em um acervo com as outras praças públicas da cidade, mas sim em um acervo com as outras áreas cedidas, independentemente de suas características territoriais. Para uma pessoa levantar todas as praças públicas de São Paulo, ela teria de acessar todos os documentos de todos os acervos, um processo extremamente demorado e permeado por possíveis entraves.

Tendo este panorama em vista, o esboço do PGAP previa a digitalização do acervo, integrando o "banco de dados com as áreas públicas georreferenciadas, tratando a cessão como um atributo de uma área pública" (SÃO PAULO..., 2016, p.10). Pretendia ainda realizar a "integração dos bancos de dados existentes para futura criação de um único banco com as informações dos diferentes acervos georreferenciadas e sobrepostas", e ainda esboçava o "georreferenciamento de cada área pública, exceto viário, com conexão ao banco de dados e atribuição de um único código por área" (SÃO PAULO..., 2016, p.10). Seria necessária uma demasiada força de trabalho dos agentes públicos para concretizar este plano de ação.

Para compreender a dimensão do patrimônio municipal e assim prosseguir com a formulação do PGAP, a primeira etapa realizada pela equipe técnica encarregada foi o mapeamento das áreas públicas do município. Nesse

levantamento, feito através da verificação dos croquis patrimoniais, foram encontradas 16.181 áreas municipais, que somadas correspondem a 82.016.531,44 m² (82,02km²), representando aproximadamente 5,37% da área total do município. Entretanto, a partir de uma investigação no site da Prefeitura, é possível verificar que este levantamento é feito anualmente desde 2005, e a quantidade de áreas públicas não apresentou grandes oscilações desde o início deste mapeamento. No primeiro relatório, de 2005, foram identificadas 15.546 áreas municipais, sendo 2.530 de uso dominial e 13.916 de uso comum. Já no relatório mais recente, elaborado em 2019 e publicado em agosto de 2020, a categorização das áreas é um pouco diferente, mas o número total permanece na mesma faixa. São contabilizadas 12.817 áreas municipais de uso comum, 2.498 de uso dominial e mais uma tabela denominada "áreas públicas", com mais 2.009, o que totaliza 17.324 áreas municipais.

No entanto, ao comparar esses dados ao diagnóstico completo, realizado em 2016, encontra-se uma realidade contrastante. Além das 16.181 áreas municipais encontradas por meio dos croquis patrimoniais, há aproximadamente outras 20.000 que não são representadas territorialmente. Foram contabilizadas 16.301 áreas públicas municipais advindas de desapropriação, constatadas em Cartas de Adjudicação⁵, e outras 2.110 em autos de imissão na posse⁶. Para além destas, também havia outros processos tramitando no departamento — 1.865 Autos de Cessão (ACS), sendo 1.166 transferências de administração, 502 Termos de Permissão de Uso (TPU) e 68 concessões de uso.

Ademais, para além das áreas públicas da administração direta arquivadas nos acervos, e dos processos que tramitavam no DGPI, há ainda o universo das áreas públicas cedidas, disponibilizado ao público em 2018 na camada "Áreas Cedidas" no Geosampa. De acordo com os dados georreferenciados, há um total de 2.152 áreas cedidas, e, a partir de uma análise da base de dados da camada, verifica-se que 1.774 delas são destinadas a órgãos públicos, a exemplo de empresas públicas como a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP),

SP Urbanismo, Secretarias Municipais e Prefeituras Regionais. Estas se tornam responsáveis por administrar as respectivas terras, tendo acervos próprios e autonomia na decisão do uso e de possíveis processos de redestinação das áreas. Para além das AP destinadas aos órgãos públicos, há 180 áreas cedidas às instituições sem fins lucrativos, 102 às pessoas físicas, 48 à iniciativa privada e 48 a outras categorias. Por mais que o universo de áreas cedidas não estivesse na delimitação inicial do escopo do PGAP, é fundamental abordá-lo, uma vez que evidencia dinâmicas do uso das terras públicas.

Assim, temos um universo que ultrapassa 35.000 áreas públicas municipais, o que levanta dúvidas a respeito da situação exposta pelos relatórios elaborados anualmente desde 2005 e publicados no site da Prefeitura. Contudo, a última versão do relatório apresenta uma nota referente ao processo de cadastramento digital, que teve início com a tentativa de formulação do PGAP:

O Cadastro de Área Pública (CAP) é a nova forma de cadastro do patrimônio imobiliário da administração direta municipal. Além das novas incorporações, as áreas públicas municipais já incorporadas estão sendo gradualmente migradas para o novo formato. Durante o período de transição, os Croquis Patrimoniais e outros acervos continuam sendo fontes de pesquisa sobre o patrimônio imobiliário municipal. (SMG, 2017 apud SÃO PAULO..., 2019, p.1).

A nota acima diz respeito à tentativa de digitalização e publicação dos acervos do DGPI no Mapa Digital da Cidade (Geosampa), que estava prevista na fase de gestão da informação sobre áreas públicas na tentativa de formulação do PGAP. Para esta etapa, foi desenvolvido um plano de ação com os seguintes passos:

Plano de atualização da Camada Croqui Patrimonial;

1. Plano de georreferenciamento das áreas públicas, exceto viário;
2. Elaboração de banco de dados, com cruzamento dos bancos de dados

existentes e integração dos polígonos georreferenciados;

3. Digitalização de documentos e inserção das informações no banco de dados;

4. Manutenção e atualização diária das solicitações em andamento e da situação das áreas públicas no banco de dados. (SÃO PAULO..., 2016, p.22).

O Plano de atualização da Camada Croqui Patrimonial, que não será analisado a fundo neste artigo, foi concluído em novembro de 2016. De acordo com a publicação oficial no site da Gestão Urbana, "os croquis patrimoniais de São Paulo foram territorializados e agora estão disponíveis para consulta e download no Geosampa. Os croquis apresentam um desenho esquemático e a indicação da origem (título) das áreas públicas municipais" (GEOSAMPA..., 2016, s.p.). Ainda, a publicação ressalta a relevância da atualização da camada para a gestão urbana, afirmando que "o material é de fundamental importância para conhecimento da existência e da localização dessas áreas" (GEOSAMPA..., 2016, s.p.).

Entretanto, o que é de interesse para esta pesquisa é o "plano de georreferenciamento das áreas públicas, exceto viário". De acordo com o documento de regimento interno do DGPI, o plano abrangeria "o cruzamento de bancos de dados existentes de áreas públicas com análise comparativa de croquis DGPI, plantas INFO e outros documentos sobre a base do MDC." (SÃO PAULO..., 2016, p.27), com a finalidade de gerar uma nova camada — a de Cadastro de Áreas Públicas, mencionada no relatório de 2019 —, na qual cada polígono representaria uma área pública. O objetivo geral desta etapa do plano era territorializar todas as áreas municipais, proporcionando uma visualização completa das áreas públicas do município a quem consultasse o Mapa Digital da Cidade.

De acordo com o cronograma estabelecido, até julho de 2017 seriam digitalizados e disponibilizados na camada de CAP 5967 áreas públicas, correspondentes aos croquis de uso comum (do acervo de "croquis 100")⁸. No documento consultado, não havia

previsão de digitalização das demais áreas. No entanto, o cronograma não foi concretizado. Passados quatro anos da tentativa de formulação do plano, apenas 3.057 áreas públicas estão cadastradas. Esse número representa menos de 10% do universo das áreas públicas aqui estimado.

Ao realizar uma análise da tabela de atributos⁹ da camada, um cenário ainda mais preocupante se revela. Como já mencionado, dentro das 3.057 áreas públicas cadastradas menos de 300 são categorizadas por tipologia física/territorial. Apenas 277 delas são categorizadas como praças, escolas, equipamentos públicos, fundos de lote etc., enquanto as outras 2.780 áreas têm este campo em branco¹⁰. Utilizando o exemplo anterior, a possibilidade de uma pessoa levantar as praças públicas de São Paulo a partir da Camada de Áreas Públicas do Mapa Digital da Cidade é nula — há apenas oito praças públicas cadastradas na camada.

As lacunas no cadastramento não são apenas obstáculo para a consulta pública de informação, elas restringem as possibilidades de desenvolvimento de projetos urbanos em espaços públicos. Em 2019, por exemplo, a SP Urbanismo empregou uma metodologia¹¹ de pré-seleção de locais para a implementar novas unidades do projeto Centro Aberto. Por o cadastro de áreas públicas estar tão incompleto, espaços públicos com possibilidade de abrigar o projeto não apareceram no cruzamento de informações. Dado que o acervo com mais de 35.000 documentos é compartimentado e manualmente preenchido, é provável que nem o próprio órgão gestor tenha ciência de todas as áreas públicas do município, que dirá as empresas públicas e privadas produtoras de espaços urbanos na cidade.

A investigação realizada através do documento interno do DGPI, das publicações e relatórios da Prefeitura, da análise da camada de Cadastro de Áreas Públicas do Mapa Digital da Cidade revela um cenário extremamente reduzido do cadastramento e disponibilização de informações sobre as áreas públicas municipais, que tem desdobramentos negativos tanto para o planejamento e desenho da cidade quanto para a transparência de dados para a sociedade civil, um pilar da estrutura democrática do Estado. Frente a isso,

alguns questionamentos são inevitáveis: por que a elaboração e implementação do Plano de Gestão de Áreas Públicas não foram levadas a cabo? O que fez com que as áreas públicas que estavam previstas na fase II não fossem digitalizadas e publicadas? Quais foram os desafios encontrados pela gestão na tentativa de formulação do plano?

3.2. GARGALOS ENCONTRADOS NA TENTATIVA DE FORMULAÇÃO DO PLANO DE GESTÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

As indagações levantadas foram tema das entrevistas realizadas com duas das agentes envolvidas na tentativa de elaboração do Plano de Gestão de Áreas Públicas, a advogada Débora Ungaretti e a arquiteta e urbanista Letícia Collado. Ao sistematizar o conteúdo das conversas, foi possível elencar quatro principais causas correlacionadas que levaram ao fracasso a tentativa de formulação do PGAP: o acervo manual e compartimentado; a falta de diálogo intersecretarial; o funcionalismo público; e a descontinuidade de gestão.

A primeira causa foi abordada anteriormente, que é a forma de organização e arquivamento das áreas públicas no departamento. O acervo manual e compartimentado, dividido por origem processual, era em si um grande obstáculo. Digitalizar os arquivos passaria necessariamente por uma revisão e organização de todas as pastas, livros, documentos, cartas, desenhos, fichas e folhas de cada um dos acervos, demandando uma grande força de trabalho dos agentes públicos em menos de dois anos — um tempo extremamente curto.

Outra questão que atravancou a tentativa de ordenamento dos acervos em DGPI foi a quantidade de processos administrativos que corriam no departamento. O DGPI era responsável não somente pela manutenção e atualização do acervo, mas também pela destinação das áreas públicas. Dessa maneira, havia cerca de 6.000 processos administrativos e 1.500 Tramitações Internas de Documentos (TID) circulando no departamento quando o PGAP foi formulado e ensaiado. O conteúdo destes processos variava desde solicitações de informação e destinação das áreas, processos de acompanhamento das AC, processos de avaliação e incorporação

de áreas, acompanhamento de heranças vacantes e processos parados aguardando decretos do Governo de Estado.

Isso significa que, se uma pessoa solicita uma informação sobre uma praça específica, por exemplo, abre-se um processo que tramitará em todos os acervos em busca da informação. Em cada um dos acervos, o servidor procura manualmente o documento que diz respeito à praça. Isso acontece porque a mesma praça pode estar duplicada ou arquivada em mais de um acervo, dependendo da origem do seu processo jurídico. Se dez pessoas pedem informação sobre a mesma praça, são gerados dez processos diferentes que tramitam independentemente em cada um dos acervos. Tal situação não ocorreria se as informações tivessem sido previamente georreferenciadas e publicadas no Geosampa, o que proporcionaria autonomia aos cidadãos na busca de informações, sem gerar nenhum processo interno no departamento. Entretanto, sobrecarregados com os passivos do departamento, os servidores responsáveis não tinham tempo para organizar e digitalizar os arquivos.

Outro fator que teve influência significativa no fracasso da elaboração do PGAP é a falta de diálogo intersecretarial, que dificulta a unificação das informações acerca das áreas públicas. Essa realidade faz parte de uma lógica patrimonialista que impera na gestão pública atual, coexistindo com os modelos burocrático e tecnocrático de gestão, em que os aparelhos de Estado atuam em prol dos interesses dos governantes, utilizando bens públicos para concretizar planos que atendam seus interesses individuais, sem elaborar políticas públicas coletivas e articuladas. No caso das áreas públicas, essa falta de diálogo fica evidente na destinação e organização dos acervos das terras.

Como mencionado anteriormente, as secretarias tornaram-se responsáveis por administrar as áreas a elas cedidas e, portanto, devem cuidar da segurança, iluminação e de outros bens físicos que demandam gastos e manter uma boa organização das áreas sob sua custódia. Vale ressaltar que nem todas as secretarias mantêm o mesmo nível de organização, algumas têm acervos bem estruturados, enquanto outras

têm acervos desordenados. Ademais, as áreas cedidas estão sujeitas ao processo de redestinação, no qual a secretaria redestina a área a outro órgão ou entidade. No entanto, não há comunicação entre as secretarias e o DGPI, órgão responsável por reunir as informações sobre todas as áreas públicas municipais e torná-las acessíveis ao público, idealmente atualizando-as periodicamente nas camadas de Cadastro de Áreas Públicas e Áreas Cedidas. Ou seja, os acervos, para além de desorganizados, se tornam cada vez mais desatualizados e desfalcados. Com as informações dissipadas, o esforço de reunir e organizá-las em um só acervo depende de uma grande articulação e diálogo entre todas as secretarias e o DGPI, algo praticamente impossível de realizar em um período tão curto de tempo, principalmente sem vontade política de todas as partes envolvidas de que isto ocorra.

Alguns obstáculos enfrentados na tentativa de implementação do PGAP estavam relacionados às lógicas que imperam no funcionalismo público, muito vinculadas ao patrimonialismo mencionado. O *modus operandi* de alguns servidores de longa data, acostumados a realizar os procedimentos da mesma maneira há décadas, é de negação a novas soluções de modernização da gestão. Deste modo, foi preciso montar uma equipe nova de comissionados para realizar o trabalho.

Por fim, a descontinuidade de gestão, fator que perpassa todos os anteriores, foi talvez o mais determinante para o fracasso da formulação do PGAP. O projeto do cadastramento digital começou apenas um ano antes do fim da gestão Haddad, e diante da situação caótica dos acervos, da dissipação de informações oriunda da falta de diálogo intersecretarial e da relutância dos servidores públicos em colaborar com o projeto, a equipe envolvida não teve tempo hábil de cadastrar digitalmente todas as áreas públicas previstas no plano. Entretanto, optaram por publicar a camada no Geosampa, mesmo que incompleta, pelo receio do projeto ser descontinuado e até mesmo extinto na troca de gestão.

Possivelmente, a principal questão das problemáticas aqui apontadas seja a falta de transparência das informações, tanto referente ao estado do cadastramento das áreas públicas quanto à publicização

dos entraves da gestão. O panorama aqui traçado foi fruto do esforço de investigação, que dependeu, em grande parte, da boa vontade e abertura ao diálogo de agentes do poder público. As informações recolhidas não estavam sistematizadas e publicadas em lugar algum, o que é algo extremamente prejudicial para o desenvolvimento de um plano efetivo de gestão. O compromisso com a transparência de informação não é importante somente em termos de diálogo com a sociedade civil, mas também para o pleno funcionamento da máquina pública, caso contrário a gestão está fadada a desenhar planos desarticulados e mal sucedidos.

3.3. DESDOBRAMENTOS DA INVESTIGAÇÃO: COMO ATUAR ADIANTE DA DESORGANIZAÇÃO DAS ÁREAS PÚBLICAS E FALTA DE PUBLICIZAÇÃO DO ACERVO?

Como etapa final da pesquisa, na tentativa de contribuir para a solução de parte do problema apresentado, foi desenvolvida uma metodologia de categorização das áreas públicas já cadastradas no Mapa Digital da Cidade. A decisão de restringir o campo de atuação às áreas já cadastradas partiu do reconhecimento de que as problemáticas relacionadas à ausência de cadastramento de 90% das áreas públicas estimadas só poderiam ser resolvidas a partir de um enorme esforço de gestão. Nesse sentido, ao invés de tentar solucionar o “nó” aparentemente sem solução da gestão de áreas públicas, a decisão foi atuar em um universo um pouco mais tangível, pretendendo contribuir com a situação atual das áreas públicas cadastradas.

Como ampliar as informações a respeito das características físicas e territoriais das áreas já cadastradas? Por meio de uma varredura preliminar pelo Google Street View e visitas em campo das áreas não identificadas na primeira fase, foram categorizadas as 157 áreas públicas (de 164) na zona central que não constavam características territoriais em seu cadastramento. Desta análise, o que é importante mencionar é a repetição de shapefiles: das 157 áreas públicas cadastradas sem características territoriais no Geosampa, 75 delas eram repetições de 10 territórios. Como explicar este fato? Possivelmente o terreno em questão se

tratava de uma propriedade compartilhada, e uma vez desapropriado, gerou-se um processo distinto por proprietário, cada um deles cadastrado como uma área pública distinta no Mapa Digital da cidade.

Além de ilustrar os reflexos negativos do cadastramento por origem jurídica mencionados, este resultado coloca em xeque os números apresentados que contabilizavam cerca de 35 mil áreas públicas, uma vez que em uma amostragem de 157 áreas cadastradas quase 50% eram áreas repetidas. Sendo assim, torna-se impossível estimar a real dimensão do patrimônio público municipal sem realizar a análise de cada um dos processos e fichas cadastrais do departamento. A única maneira de ter uma noção mais próxima da realidade é retomar, formular e implementar o Plano de Gestão de Áreas Públicas que começou a ser esboçado na gestão Haddad.

Tendo em vista os resultados deste estudo de caso, é inevitável a reflexão a respeito dos efeitos das lacunas no cadastramento e da falta de publicização do acervo das terras públicas na ordenação territorial, no desenho urbano e nas dinâmicas de poder da cidade. Quantas áreas públicas de fato existem em São Paulo? Quantas destas estão ociosas por conta da falta de documentação e publicização do acervo? Como identificá-las? Como essas lacunas impactam no desenho da cidade e no desenvolvimento de políticas públicas que aproveitem essas áreas? A falta de publicização do acervo de áreas públicas facilita ou dificulta a apropriação destas pela iniciativa privada? Muitas dessas perguntas ainda não têm respostas, entretanto, seguem sendo fios condutores para a conclusão da pesquisa e seus possíveis encaminhamentos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS: FUNÇÃO SOCIAL DO ESPAÇO PÚBLICO, OCIOSIDADE E PRIVATIZAÇÃO

Como desdobramentos possíveis das problemáticas levantadas ao longo deste artigo, o descumprimento da função social dos espaços públicos e a ociosidade como justificativa para a privatização das áreas públicas são fatores a serem considerados. Tanto a noção de ociosidade quanto a de

função social só são discutidas legalmente em termos da propriedade privada. O Plano Diretor estabelece medidas para o cumprimento da função social de imóveis privados, mas, em contrapartida, não há uma menção sequer às terras públicas na mesma condição. Deste modo, é necessário encontrar definições fora dos textos de lei.

A terra pública é indispensável tanto para o funcionamento institucional do Estado quanto para a execução das diferentes políticas urbanas e sociais, uma vez que é o suporte territorial para a implantação de equipamentos ou para a realização de obras de infraestrutura. Assim como todas as atividades estatais, deve se submeter ao interesse público e coletivo. (SANTORO; UNGARETTI; MENDONÇA, 2018, p.4).

De acordo com essa definição, a desorganização do acervo de áreas públicas, o desconhecimento da extensão do patrimônio municipal e a falta de publicização da situação atual do acervo são obstáculos para o cumprimento da real função das áreas públicas, o seu uso público e social. Se os órgãos públicos não têm ciência da existência de grande parte das áreas municipais, como podem planejar a utilização destas para fins sociais, públicos e coletivos?

É importante frisar também que as áreas, equipamentos e serviços públicos estão no centro de disputas de interesse e de tentativas de privatização. Em 2017, a aprovação do Plano Municipal de Desestatização (PMD) (Lei n. 16.703/2017), desenvolvido no primeiro ano da gestão João Dória — Bruno Covas (2017-2020) concretiza a institucionalização desta tendência em âmbito municipal. Em sua formulação, o PMD mapeou 55 áreas, equipamentos e serviços municipais passíveis a serem concedidos — a exemplo de parques, cemitérios públicos, serviço de limpeza urbana e emblemáticos espaços e equipamentos públicos da cidade, como o Pacaembu e o Vale do Anhangabaú —, estabelecendo uma série de mecanismos para viabilizar sua desestatização.

Um dos fatores comumente utilizados como justificativa para a privatização das áreas públicas é a sua condição de ociosidade ou subutilização. Em casos

de espaços de lazer, como praças e parques, a justificativa se ancora na perspectiva de que o zelo pelo espaço seria melhor executado se estivesse sendo desempenhado por iniciativas privadas. Já em casos de áreas vacantes, a lógica aplicada é que a utilização do terreno seria mais proveitosa e lucrativa se fosse incorporada pelo mercado imobiliário.

Há um perigo em definir como ocioso um espaço que não tem o seu uso e apropriação de acordo com o que foi projetado. Ao desenhar uma praça, imagina-se que a sua ocupação se dê para fins de lazer, no entanto, ela está sujeita a apropriações distintas, vinculadas ao contexto socioespacial do local. Uma praça projetada como espaço de lazer pode ser utilizada como moradia de um grupo em situação de vulnerabilidade social, e essa ocupação pode caracterizar um espaço como ocioso, caso a interpretação seja politicamente conveniente.

É importante trazer essa perspectiva ao debate frente ao projeto de privatização do patrimônio público que, como mencionado, está sendo intensificado nas gestões neoliberais vigentes. O atual projeto político ameaça o caráter essencial da liberdade de acesso, circulação e livre manifestação do espaço público, que se torna controlada e mediada por um terceiro — com interesses financeiros — quando é privatizado. Há uma deturpação do caráter não lucrativo dos bens públicos, que, no máximo, deveriam estar orientados para gerar fundos revertidos à própria cidade, e não à iniciativa privada.

Por fim, vale considerar os perigos da publicização das informações sobre as áreas públicas se o Plano de Gestão de Áreas Públicas fosse realizado. O cadastramento e mapeamento das áreas públicas é, além de um instrumento técnico, uma ferramenta política. A disponibilização dos dados sobre o estado de uso das áreas pode direcionar políticas públicas de naturezas distintas, variando de acordo com o projeto político em vigência; seja para viabilizar a privatização de áreas e equipamentos municipais ou promover o efetivo uso do patrimônio público. Pode ainda dispor informações que facilitem apropriações irregulares. De todo modo, o compromisso com a transparência e a potencialidade da ferramenta deve ser preponderante aos riscos eminentes de sua apropriação.

NOTAS

1. A lei de 1895 dispõe sobre as terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular, e de outras providências (SÃO PAULO..., 1985).
2. A lei de 1921 determina a forma da alienação de terras devolutas do Estado (SÃO PAULO..., 1922).
3. "O Marco Regulatório do município de São Paulo é composto por instrumentos de planejamento urbano que visam organizar os espaços da cidade e torná-la um lugar mais agradável de se viver. Esses instrumentos definem as regras para usarmos, desenharmos e ocuparmos os espaços da cidade de modo a garantir, por exemplo, moradias perto dos empregos, serviços e equipamentos urbanos, bons espaços públicos, preservação do meio ambiente, moradia adequada e transporte coletivo de boa qualidade." (MARCO REGULATÓRIO, s.d., s.p.).
4. Para fins de simplificação e compreensão, utilizaremos o nome antigo do departamento, DGPI, ao falarmos sobre o atual CGPATRI. Esta, também não está mais dentro da SMDU, e sim integrando a Secretaria Municipal de Gestão (SMG).
5. A Carta de Adjudicação é um documento que transfere a propriedade de um bem (móvel ou imóvel) do dono primitivo para um credor, que passa a ter os direitos de domínio e posse do bem, inerentes a toda e qualquer alienação.
6. Imissão na posse é ato judicial que confere ao interessado a posse de determinado bem a que faz jus e da qual está privado. Pode decorrer também de ato entre particulares, mediante acordo extrajudicial.
7. A análise dos dados da camada de "Áreas Cedidas" foi realizada através da verificação da destinação das 2.152 AC, disponível na coluna "as_nome_cs" da tabela de atributos. Verificamos uma a uma, e as separamos em cinco categorias: órgãos públicos; instituições sem fins lucrativos; pessoas físicas; iniciativa privada; e outros. Quantificamos os dados da destinação em uma tabela no programa Microsoft Excel e geramos um gráfico, e espacializamos a camada no software de georreferenciamento QGIS, de acordo com as cinco categorias identificadas, ilustrando territorialmente a destinação.
8. De acordo com o documento de diretrizes do PGAP do DGPI, os croquis patrimoniais estão divididos em cinco categorias: croquis 100 representam os croquis de uso comum; croquis D representam os de uso domínial; croquis 300 representam os de uso especial; croquis 400 representam croquis de faixas de servidão; e croquis 500 representam croquis de áreas particulares utilizadas pela PMSF.
9. A tabela de atributos exibe as informações quantitativas, qualitativas e nominais incluídas nos *shapefiles*.
10. Essa análise foi feita a partir da primeira coluna da tabela, nomeada "cap_afetação". Há outras duas colunas que descrevem territorialmente as áreas públicas, "cap_melhor" e "cap_tp_dst". A primeira, com 1.336 campos preenchidos, diz respeito ao envolvimento da AP em algum plano de melhoramento urbano, e a segunda, com 1.368 campos preenchidos, é relacionada à destinação da área. Dessa forma, não dizem respeito à situação atual das áreas públicas, e sim à sua condição futura.
11. A metodologia, desenvolvida pela arquiteta e urbanista Katia Canova (2020) em sua tese de doutorado, é dividida em três escalas de abordagem: "fundo", "meio" e "foco", com análises em escala municipal, regional e local, respectivamente. Na primeira escala foram cruzadas quatro bases de dados socioeconômicos do município, a partir das quais foram selecionadas as áreas do território com intermediário grau de desenvolvimento (julgadas pela

autora como mais adequadas para a implantação do projeto Centro Aberto). A segunda escala consistiu na escolha, teste e aplicação dos indicadores que melhor qualificariam o potencial dos espaços para abrigar projetos do Centro Aberto, tal qual na escolha da divisão territorial mais adequada para aplicá-los. A divisão territorial escolhida foi as UDH, e os indicadores selecionados foram baseados nos materiais de qualificação de espaços públicos elaborados pela PPS-ONU, e, foram elencados de acordo com os pesos atribuídos pela equipe relativos à sua importância para o projeto. Por fim, a última escala consistia em uma análise focal, inicialmente feita por imagem de satélite, pré-selecionando locais possíveis e depois com vistorias in loco, a fim de determinar se eram ou não compatíveis com o programa Centro Aberto (CANOVA, 2020).

REFERÊNCIAS

- CANOVA, Katia. **Urbanidade e justiça espacial na cidade de São Paulo**: metodologia de análise e subsídio para tomada de decisão no planejamento urbano. 2020. Tese (Doutorado em Geografia Humana) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- GEOSAMPA disponibiliza croquis patrimoniais de São Paulo para consulta e download. **Gestão Urbana SP**, 18 out. 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/noticias/geosampa-disponibiliza-croquis-patrimoniais-de-sao-paulo-para-consulta-e-download/>. Acesso em: jun. 2022
- MARCO REGULATÓRIO. **Gestão Urbana SP**. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/>. Acesso em: maio 2021.
- MARICATO, Ermínia. O nó da terra. **Revista Brasileira de Direito Ambiental**, São Paulo, v.4, n.15, p.191-195, jul./set. 2008.
- MOREIRA, Tomás. Áreas públicas: fontes de destinação social ou privada. Referências às novas políticas habitacionais brasileiras. **Revista Oculum Ensaios**, Campinas, n.7-8, p.136-145, 2008.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 323, de 22 de junho de 1895. **Dispõe sobre as terras devolutas, sua medição, demarcação e aquisição, sobre legitimação ou revalidação das posses e concessões, discriminação do domínio público do particular, e de outras providências**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, p. 14009, jul. 1895.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 1.844, de 27 de dezembro de 1921. **Determina a forma da alienação de terras devolutas do Estado**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, p.177, jan. 1922.
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 10.676, de 7 de novembro de 1988. **Aprova o Plano Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, p.5, nov. 1988.
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. **Plano Diretor Estratégico, revoga a lei nº 10.676/88 e dispositivos das leis nº s 13.260/01, 8.881/79, 9.049/80, 9.411/81**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, p.1, set. 2002.
- SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Relatório Áreas de Uso Comum, Dominais e de Uso Especial**. São Paulo, 2005.
- SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002**. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, São Paulo, p.1, ago. 2014.
- SÃO PAULO (Município). Departamento de Gestão do Patrimônio Imobiliário. **Plano de Gestão de Áreas**

Públicas: diretrizes. Documento de regimento interno. São Paulo, maio de 2016.

SÃO PAULO (Município). Portaria nº 85, de 10 de agosto de 2017. **Institui novo procedimento para o cadastro do patrimônio imobiliário da administração direta municipal como Cadastro de Área Pública (CAP).** São Paulo, SP, Diário Oficial da Cidade, p.5, ago. 2017.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 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. São Paulo, out. 2017.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Relatório Áreas de Uso Comum, Dominiais e de Uso Especial.** São Paulo, 2019.

SILVA, Ligia Maria Osorio. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.

SILVA, Ligia Maria Osorio; SECRETO, María Verónica. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Economia e Sociedade**, Unicamp, n.12, p.109-141, jun. 1999.

SANTORO, Paula Freire; UNGARETTI, Débora; MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. "Destruir" terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. **Anais [...]** Seminário internacional — Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares cruzados Europa e América Latina, São Carlos, IAU-USP, p.03-22, 2018.

SOBRE A AUTORA

Urbanista e arquiteta graduada pela Escola da Cidade em 2020 e aluna de graduação no curso de Gestão de Políticas Públicas na Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). Atua como coordenadora de pesquisa na Plataforma Agenciamentos Territoriais Contemporâneos (EC) e é bolsista CNPq no Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (LabCidade).

amandasbleich@usp.br