



ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO ESTADO PARA A PRODUÇÃO DO ESPAÇO NOS MOLDES DO PRIVADO (ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Victor Martinez Corrêa e Sá

Mestrando no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo | victormcsa@usp.br

Sessão Temática 3: Estado, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este artigo busca aprofundar-se nos estudos sobre a Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina (AIU-VL) por meio da discussão a respeito do papel do Estado enquanto formulador do instrumento, viabilizador financeiro do projeto e garantidor de sua execução relacionando seu processo do com a tendência contemporânea do imobiliário de produção de espaços voltados para exploração da renda. O Estado é fundamental na concepção do instrumento que viabiliza a execução do projeto e mobiliza parte do seu corpo técnico e fundo público para sua realização, como também é responsabilizado legalmente pela sua não conclusão. As reflexões pretendidas nesse artigo buscam enfatizar o papel do Estado no desenho e execução do AIU VLVL e revelar as contradições, e falta de garantias, decorrentes da centralidade dada ao privado nesse processo.

Palavras-chave: Estado; Planejamento Urbano, Instrumento Urbanístico.

ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS (URBAN INTERVENTION AREA VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS): MOBILIZATION AND PARTICIPATION OF THE STATE FOR THE PRODUCTION OF SPACE IN THE MOLDS OF THE PRIVATE SECTOR

Abstract: *This article aims to deepen the studies on the Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos (AIU-VLVL) - Urban Intervention Area of Vila Leopoldina-Villa Lobos - through a discussion about the role of the State as the formulator of the instrument, financial enabler of the project, and guarantor of its execution, relating its process to the contemporary trend of real estate development focused on income generation. The State is fundamental in the design of the instrument that enables the execution of the project and mobilizes part of its technical staff and public funds for its implementation. It is also legally accountable for the project's non-completion. The reflections intended in this article aim to emphasize the State's role in the design and execution of the Urban Intervention Area of Vila Leopoldina and reveal the contradictions and lack of guarantees arising from the centrality given to the private sector in this process.*

Keywords: *State; Urban Planning; Urban Instrument*

ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS (ÁREA DE INTERVENCIÓN URBANA VILA LEOPOLDINA-VILLA LOBOS): MOVILIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL ESTADO PARA LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO EN LOS MODELOS DEL SECTOR PRIVADO

Resumen: *Este artículo busca profundizar en los estudios sobre el Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos (AIU-VLVL) - Área de Intervención Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos - a través de la discusión sobre el papel del Estado como formulador del instrumento, viabilizador financiero del proyecto y garante de su ejecución, relacionando su proceso con la tendencia contemporánea del sector inmobiliario en la producción de espacios orientados a la explotación de la renta. El Estado es fundamental en la concepción del instrumento que posibilita la ejecución del proyecto y moviliza parte de su cuerpo técnico y fondos públicos para su realización. También es legalmente responsable de su no conclusión. Las reflexiones planteadas en este artículo buscan enfatizar el papel del Estado en el diseño y ejecución del AIU VLVL y revelar las contradicciones y la falta de garantías derivadas de la centralidad dada al sector privado en este proceso.*

Palabras clave: *Estado; Planificación Urbana; Instrumento Urbanístico*

INTRODUÇÃO

O Plano¹ de Intervenção Urbana Vila Leopoldina Villa Lobos (PIU VLVL) desponta como recente aplicação de instrumento urbanístico para intervenção no espaço urbano. Trata-se de um plano urbano que se inicia a partir de uma manifestação de interesse privada, na qual a empresa proponente solicita a modificação de parâmetros urbanísticos nos terrenos nos quais ela pretende realizar o projeto. Como contrapartida, a empresa se propõe a construir habitações de interesse social (HIS) para a população moradora das favelas que estão no perímetro de entorno do perímetro de intervenção do projeto.

Este artigo² busca aprofundar-se nos estudos sobre a Área de Intervenção Urbana (AIU VLVL) por meio da discussão a respeito do papel do Estado enquanto formulador do instrumento, viabilizador financeiro do projeto e garantidor de sua execução (STROHER, 2022) relacionando o processo do AIU VLVL com a tendência contemporânea do imobiliário de produção de espaços voltados para exploração da renda (RUFINO, WEHBA, MAGALHAES, 2021).

Apesar do AIU VLVL despontar como uma solução para produção habitacional com a narrativa da utilização de poucos recursos públicos, o Estado tem papel fundamental na concepção do instrumento que viabiliza a execução do projeto e mobiliza parte do seu corpo técnico e fundo público para sua realização, como também é responsabilizado legalmente pela sua não conclusão.

Importante ressaltar que o aprofundamento na discussão do AIU VLVL não visa questionar a pertinência da produção habitacional propiciada pelo projeto. É evidente que o direito à moradia deve ser cumprido e que toda população deve ter acesso a uma moradia adequada. As reflexões pretendidas nesse artigo buscam enfatizar o papel do Estado no desenho e execução do AIU VLVL e revelar as contradições, e falta de garantias, decorrentes da centralidade dada ao privado nesse processo.

O INSTRUMENTO PIU E A PROPOSTA DO PIU VLVL

O perímetro do Plano de Intervenção Urbana Vila Leopoldina Villa Lobos (PIU VLVL) é definido pelo Projeto de Lei criado pelo dispositivo legal (instrumento urbanístico) Plano de Intervenção Urbana (PIU), que, após aprovado, tornou-se uma Área de Intervenção Urbana (AIU)³. O perímetro consiste na área que teve parâmetros urbanísticos alterados, na qual será possível adotar um regime de aplicação de outorga onerosa específico do PIU VLVL. Observa-se semelhanças entre esse dispositivo e as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Assim como as OUCs, os PIUs preveem um perímetro de intervenção urbana com a maior parte dos recursos destinados a investimentos circunscritos ao perímetro, além de uma maior participação do setor privado na modelagem econômico-financeira do projeto, como na compra de potencial construtivo, por exemplo.

O PIU é instituído como instrumento urbanístico no Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo de 2014 (Lei municipal 16.050/14). Segundo a lei, o objetivo do PIU é reunir e articular os estudos técnicos necessários a projetos de transformação urbana. O PDE prevê que o processo do PIU inclua (i) a apresentação de diagnóstico da área de intervenção, (ii) a proposição de um programa de interesse público e (iii) a indicação do instrumento urbanístico a ser adotado para a efetivação das transformações propostas. O PIU é regulamentado pelo decreto municipal nº 56.901/16, que estabelece a possibilidade da proposição do plano de intervenção via manifestação de interesse privado (MIP), mecanismo presente nas normativas de parcerias público-privadas. Os PIUs decorrentes de MIPs possibilitam às instituições privadas proporem projetos de transformação no território, como ocorre no Plano de Intervenção Urbana Vila Leopoldina Villa Lobos (PIU VLVL) (SÁ, BRUNO, YOSHIMURA, 2019).

O PIU VLVL foi protocolado na São Paulo Urbanismo, empresa pública inserida na Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, em agosto de 2016, com a apresentação de uma MIP por parte do Grupo Votorantim. O perímetro de intervenção do projeto abrange uma série de terrenos próximos ao rio Pinheiros que reúnem grandes glebas de antiga atividade industrial do Grupo Votorantim na Vila Leopoldina. O bairro encontra-se na direção do vetor de valorização imobiliária sudoeste e uma possível remodelagem das antigas glebas presentes na região para fins corporativos e de desenvolvimento tecnológico desperta interesse do mercado. Inseridas nesse território, há duas favelas: Comunidade do Nove e Comunidade da Linha, além de um conjunto habitacional da década de 90, antiga Favela do Sapo (SÁ, BRUNO, YOSHIMURA, 2019).

A proposta de intervenção apresentada pela MIP do Grupo Votorantim prevê a divisão das glebas em terrenos menores e o traçado de novas ruas, dentro das diretrizes de qualificação do território previstas no PDE de 2014. Além disso, propõe que os coeficientes de aproveitamento sejam maiores do que é permitido segundo o zoneamento atual da área, ação justificada pela contrapartida de promoção habitacional para as famílias das favelas no perímetro. Esse potencial seria adquirido com um preço menor do que usualmente é cobrado a partir da outorga onerosa. Cálculos financeiros complexos, que consideram um adiantamento de um preço futuro para o momento, justificariam essa redução do preço cobrado pela outorga que, por sua vez, não seria paga com uma transferência monetária, mas sim com a construção das unidades habitacionais mencionadas (ALMEIDA, 2019).

Nas propostas inicialmente apresentadas, parte das habitações de interesse social seria construída nos terrenos do Grupo Votorantim, e o restante em um outro terreno que seria disponibilizado pela prefeitura. Ele está localizado a 1km dos terrenos da Votorantim, atualmente, é utilizado como garagem da SPTrans (São Paulo Transporte), e já foi utilizado para fins industriais, em função disso, teve seu solo contaminado. No zoneamento, o terreno está demarcado como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) com dois terços destinados previamente para um edital de PPP para promoção da habitação⁴. A justificativa para a

utilização dessa gleba no PIU VLVL era a viabilização do projeto para o Grupo Votorantim, enquanto a Prefeitura pagaria por sua descontaminação. Isso sugere um interesse da Prefeitura em viabilizar o projeto de intervenção, como um exemplo virtuoso da política urbana representada no Plano Diretor.

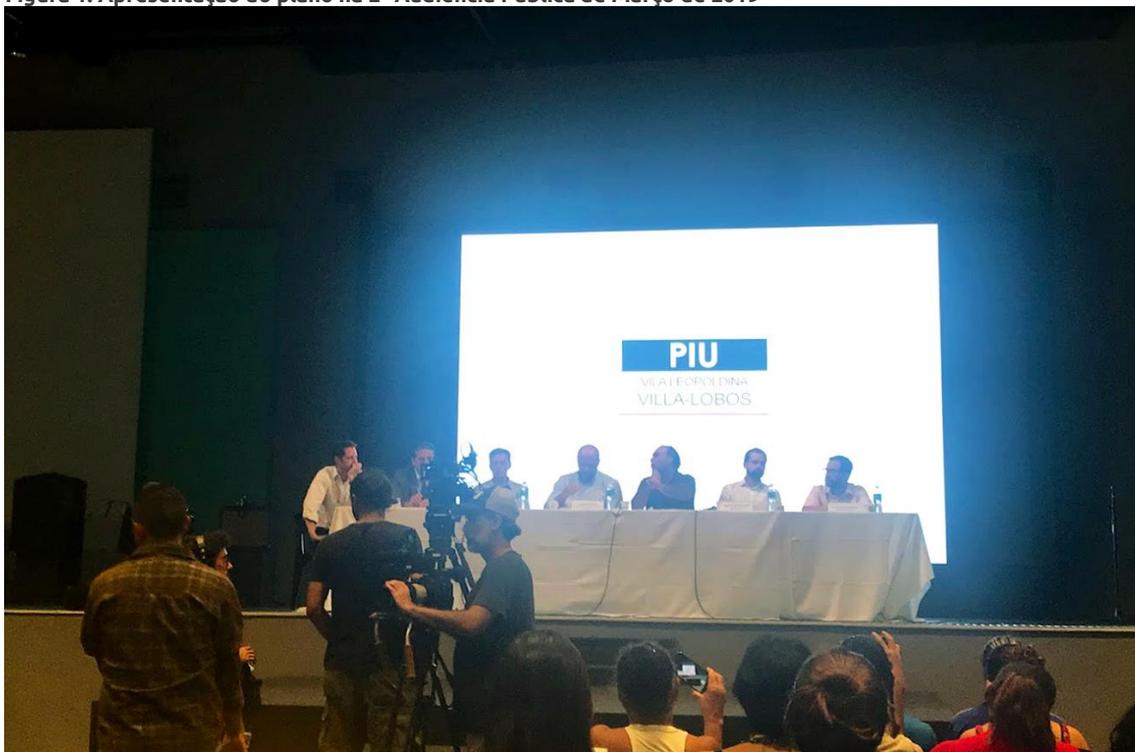
Em diferentes momentos de participação pública, como nos debates temáticos realizados pela prefeitura em julho e agosto de 2018 ou na audiência pública de março de 2019, os moradores das comunidades se manifestaram expondo que compreendiam o PIU como uma oportunidade de ter acesso a moradia de qualidade. Aliam-se, nesse sentido, ao Grupo Votorantim em defesa da realização do projeto.

Rufino (2019) considera que a proposição e defesa desse projeto de intervenção pelo Grupo Votorantim indicam um papel crescente de grandes grupos econômicos na produção do espaço. Isso está relacionado a uma dinâmica de deslocamento de grupos econômicos industriais para o imobiliário, na qual a propriedade de um grande volume de terras é fator determinante (RUFINO, 2019). A articulação com instrumentos urbanísticos permite arranjos imobiliários com maior lucratividade, ainda mais em localizações consideradas como de valorização imobiliária pelo mercado, o que é o caso do perímetro do PIU VLVL (SÁ, BRUNO, YOSHIMURA, 2019).

A manifestação de interesse privado, após análise, foi acatada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, que, representada pela São Paulo Urbanismo, passou a elaborar também o desenho do plano urbano apresentado. Essa parceria, institucionalizada pelo decreto relativo ao instrumento Plano de Intervenção Urbana, foi ao encontro dos objetivos do decreto regulamentador do PIU. Na sequência de debates temáticos realizados em julho e agosto de 2018 a respeito do projeto, tanto a prefeitura quanto o proponente privado apresentaram o plano e não foram raros os momentos em que as dúvidas relativas à modelagem da proposta foram respondidas pelos representantes da empresa privada

Apesar da relação aparentemente positiva entre o poder público e a Votorantim, as expectativas quanto à sua execução não eram claras. Por se tratar de uma proposta que alterava os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei de Zoneamento e pelo Plano Diretor, o Plano de Intervenção Urbana precisaria ser discutido e aprovado como lei pela Câmara dos Vereadores de São Paulo. Havia também a possibilidade do Poder Judiciário barrar o projeto caso compreendesse que ele não seguia os ritos legais necessários para a execução de uma intervenção urbana. O posicionamento fortemente contrário ao projeto de moradores de classe média e alta do bairro, que residem perto do terreno da São Paulo Transporte e se incomodavam com a possibilidade de serem vizinhos de uma habitação de interesse social, também era um risco. Eles pareciam querer exercer alguma influência sobre o posicionamento de vereadores quanto ao projeto e, publicamente, como nas audiências públicas de maio de 2018 e março de 2019 (retratada na Figura 1), divulgavam a estratégia de contratar escritórios de advocacia - e também de urbanismo - para questionar tecnicamente a modelagem do projeto e procurar maneiras de barrá-lo.

Figura 1: Apresentação do plano na 2ª Audiência Pública de Março de 2019



Fonte: acervo do autor.

Com o fechamento de uma modelagem financeira e projetual elaborada pelo Poder Executivo e pela empresa proponente privada, o Plano de Intervenção Urbana foi encaminhado para aprovação no legislativo em abril de 2019. Ele passou pela Comissão de Constituição e Justiça e pela Comissão de Política Urbana da Câmara Municipal de São Paulo que não notaram irregularidades na minuta apresentada. As comissões são compostas por um grupo de vereadores e assessores técnicos que avaliam se um projeto está apto ou não para ser discutido no plenário da Câmara. Depois de passar pelo aval das comissões, sua votação aparecia constantemente nas propostas de pauta das sessões da Câmara, porém nunca entrava de fato em discussão. A pauta é definida semanalmente pelo Colégio de Líderes - composto pelos representantes de cada bancada partidária. O fato de entrar na proposta de pauta, porém não ser posto em discussão, permite a interpretação de que os vereadores ainda não tinham suas posições definidas e estavam construindo um posicionamento e estratégias políticas em relação ao PIU VLVL.

No segundo semestre de 2021, o PIU VLVL foi discutido brevemente e aprovado sem grandes debates. A grande maioria dos vereadores votou a favor e na sessão ordinária da Câmara de 26 de outubro de 2021, não houve posicionamento veementemente contrário ao projeto. Questões eram levantadas principalmente quanto aos gastos do Estado em relação ao projeto que privilegiava o privado. A maioria dos artigos acadêmicos publicados a respeito dos PIUs, ou deste PIU especificamente, se alinhavam a esses questionamentos. Porém, a

perspectiva de construção de habitação de interesse social parecia superar um posicionamento - e voto - contrário ao projeto devido a sua modelagem privatista.

O PIU VLVL foi assim aprovado em primeira votação. O rito para validação de leis desta natureza com mudança de parâmetros urbanísticos prevê duas votações para aprovação do projeto. Houve a especulação de que a segunda votação aconteceria em um curto período de tempo em função da pressão do executivo pela aprovação. Entretanto, isso não ocorreu. Uma das causas levantadas seria a mobilização dos vereadores para a campanha relativa às eleições de 2022, que elegeriam presidente, governadores, deputados estaduais e alguns senadores. Ao mesmo tempo, a prefeitura também passava por um processo de transição com a morte do antigo prefeito Bruno Covas em maio de 2021, e a posse de seu vice, Ricardo Nunes.

No final de 2022, após as eleições, foram retomadas as discussões a respeito da segunda votação que encerraria o processo de aprovação do projeto. Porém a nova composição da Câmara, em função da saída de vereadores para se tornarem deputados estaduais, e também da mudança da Prefeitura, pela posse do antes vice prefeito, alteraram o arranjo político que estava dado anteriormente para a aprovação do projeto, e não eram claras as negociações que ocorriam para aprovação ou não da minuta de lei.

Em 7 de Junho de 2023, sem a realização pelo Legislativo de audiências públicas que antecedessem a votação e com outro vereador ocupando a presidência da casa, é realizado o segundo turno da votação do PIU VLVL e seu substitutivo é aprovado em uma sessão extraordinária da Câmara. Dessa forma, o que antes era Projeto de Intervenção Urbana agora torna-se Área de Intervenção Urbana (AIU).

Importante pontuar que as pautas são alocadas pelo Colégio de Líderes nas sessões ordinárias e extraordinárias. As sessões extraordinárias ocorrem sempre depois das ordinárias e costumam ter um número muito menor de projetos a serem aprovados. Assim, se um projeto está na pauta da sessão extraordinária, ele tem maiores chances de ser votado do que se estivesse na pauta da sessão ordinária. Na sessão ordinária, ele pode sempre ter sua votação adiada, como ocorreu com o PIU VLVL em várias sessões até ser posto em votação pela primeira vez. O fato de sua segunda votação ter sido posta na pauta da sessão extraordinária pode apontar para um interesse por parte do Colégio de Líderes que o projeto fosse posto em votação, o que indicaria já um consenso na casa sobre sua aprovação.

O projeto de lei votado era substitutivo do primeiro, ou seja, tinha alterações significativas em relação à primeira versão do projeto encaminhada para aprovação na Câmara. As alterações parecem estar relacionadas às relações de poder e aos acordos feitos para que o projeto fosse aprovado. As próximas partes deste trabalho buscam analisar essas questões.

Aprovado pela Câmara, o projeto passa para a sanção pelo prefeito, o que é realizado em 20 de junho de 2023, 13 dias depois, em um grande evento (retratado na Figura 2) no terreno onde se prevê a construção das moradias de interesse social⁵. No evento, eram muitos os

comentários feitos do púlpito que ressaltavam o atual prefeito como defensor dos PIUs e a condição privilegiada que o PIU VLVL, agora AIU VLVL, proporcionava de promover habitação sem gastos públicos.

Figura 2: Momento de sanção do PIU VLVL, em junho de 2023, em evento realizado no terreno onde vão ser construídas as HIS.



Fonte: acervo do autor.

A expectativa no dia da sanção era a de que o projeto fosse realizado o mais rápido possível em função do poder econômico e interesse em sua execução por parte do Grupo Votorantim, empresa proponente. Assim, apostava-se que as habitações seriam sim entregues. O apoio institucional da Prefeitura Municipal de São Paulo ao projeto parecia indicar, a princípio, que o interesse público estaria assegurado, o que precisa ser analisado.

AS PRINCIPAIS MUDANÇAS DO PROJETO DE LEI ATÉ A SUA APROVAÇÃO

A principal mudança relativa ao projeto de lei votado no primeiro e no segundo turno na Câmara Municipal está na não mais utilização de um terreno público para realização do projeto de intervenção urbana. O que se relaciona também com a segunda mudança significativa que é a da não mais divisão do leilão em duas hastas (etapas) para compra do potencial construtivo adicional. Essas duas mudanças serão analisadas, identificando como elas auxiliam na execução do projeto e superação de obstáculos para a sua aprovação.

A utilização de um terreno público para viabilização de um projeto de iniciativa privada, desde o início das discussões sobre o PIU VLVL despontou como uma questão polêmica. O terreno público (representado na Figura 3 em azul) já tinha como destinação prévia uma Parceria Pública Privada (PPP) Habitacional. Com o desenho do PIU LVL, articulou-se no âmbito da PMSP que parte desse terreno seria destinado para a realização do PIU VLVL.

Figura 3: Captura de tela da apresentação feita pela São Paulo Urbanismo realizada na Audiência Pública de maio de 2018.



Nota: O perímetro em azul representa a totalidade do terreno da São Paulo Transporte, enquanto a área preenchida representa a parte que seria utilizada para construção de parte das HIS previstas no PIU VLVL.
Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2018.

Alguns autores, como Almeida e Santoro (2019) apontaram que, mesmo o uso de um terço deste terreno continuar sendo destinado para habitação de interesse social, a reserva de parte dele para um projeto que atendesse a uma população já definida, apontaria para um "furo" da fila de atendimento habitacional.

Ademais, o terreno era uma das materializações da utilização de recursos públicos para viabilização de um projeto que atendia aos interesses do privado. Apesar de corresponder em

parte ao interesse público de promoção habitacional, a utilização daquele terreno era defendida como elemento viabilizador da ação da Votorantim de construir habitações. A respeito disso, surgia um embate sobre a razoabilidade da contrapartida do Grupo Votorantim pelos ganhos de potencial construtivo que o grupo teria. Até que ponto era defensável do ponto de vista do interesse público o uso de recursos públicos e o aumento de potencial construtivo do Grupo Votorantim em troca da construção das habitações de interesse social?

A gleba, apesar de ser pública, tinha que passar por uma transferência de posse da São Paulo Transporte para a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo. Conforme informado em audiência pública, nesses processos de transferência era necessária a descontaminação do terreno, e o preço pago pela prefeitura para esse serviço seria de 30 milhões de reais. Isso reacendeu a discussão e as críticas relativas ao dinheiro público mobilizado. Apesar da descontaminação ser relativa à totalidade do terreno, o que incluía a descontaminação para a PPP também, a execução dessa descontaminação e conseqüentemente transferência de posse era posta nas discussões como um avanço em relação à execução do PIU VLVL, como expresso em fala de representantes do executivo na audiência pública de março de 2019.

Além disso, o uso daquele terreno gerava descontentamentos entre alguns dos moradores de condomínios de classe média do entorno. A perspectiva de serem vizinhos de uma habitação de interesse social culminava no receio de desvalorização de suas propriedades, como mencionaram publicamente alguns moradores nas audiências públicas sobre o projeto de maio de 2018 e março de 2019. A expressão "favela vertical" era recorrentemente usada por representantes desses moradores para referir-se às futuras habitações de interesse social construídas nas falas realizadas nas audiências. Pode-se interpretar que o medo de desvalorização imobiliária dos imóveis também estava intrinsecamente relacionado ao incômodo de ver a população da favela se aproximar a cinco quadras de suas habitações.

No entanto, a postura desses moradores em específico, publicizada em audiências públicas do projeto, não representava a totalidade do pensamento dos vizinhos sobre a proposta de futura habitação de interesse social. Em conversas informais realizadas com moradores vizinhos ao terreno da São Paulo Transporte percebeu-se que não havia profundo conhecimento do projeto e que, a princípio, não havia incômodo de forma generalizada em relação a sua execução.

Entretanto, os moradores contrários tinham organização política o suficiente para mobilizar vereadores na Câmara e dificultar a aprovação do projeto com a tentativa de articular estratégias para evitar sua aprovação. Nos anexos da minuta de lei aprovada recentemente, não consta mais referência a utilização de algum terreno para além do perímetro específico do projeto.

Na ocasião do evento da sanção da lei, realizada no terreno destinado a construção das HIS, foi mencionado pelos representantes do executivo que todas as habitações seriam construídas ali, sem maiores informações a respeito da não mais utilização do terreno da São Paulo Transporte. Apenas depois, com a disponibilização do projeto de lei aprovado no sítio

eletrônico da Prefeitura de São Paulo e continuação dos debates dentro dos conselhos relacionados à AIU VLVL⁶ ficou evidente que não se estavam considerando mais terrenos fora do perímetro expandido do AIU para a produção de HIS.

A não mais utilização de outro terreno ocasiona no uso de menos área de solo para a construção do mesmo número de HIS previsto em lei (853). O que acarretaria na construção de mais andares para atendimento desse número. De toda forma, isso não representa uma perda do potencial construtivo total que visa a ser explorado, já que tanto no primeiro projeto de lei votado, quanto no segundo, não é apresentado um limite de gabarito. Além disso, na lei está posto que habitações de interesse social não computam como área construída no AIU VLVL. Assim, a construção de mais andares não afeta na disponibilidade de potencial construído para a operação como um todo e, conseqüentemente, não altera os ganhos da empresa privada.

Algumas queixas foram apresentadas em relação à densidade do projeto resultante do descarte de um terreno sem a previsão de utilizar outro. Essas queixas foram expostas publicamente, por exemplo, em reunião do Conselho Gestor da AIU VLV de 27 de novembro de 2024. Nos debates públicos no âmbito dos conselhos, havia o indicativo que a prefeitura fazia negociações com a União para que fossem cedidos alguns terrenos pertencentes à SPU (Secretaria do Patrimônio da União) próximos ao perímetro do projeto para que se resolvesse a questão da alta densidade.

De toda a forma, a não utilização do terreno da garagem da São Paulo Transporte resolveu o entrave burocrático de parcelar um lote público e destiná-lo a diferentes projetos de promoção habitacional vinculados a parcerias privadas. Além disso, desmontou o argumento contrário ao projeto dos moradores de classe média vizinhos ao terreno de desvalorização das respectivas propriedades, desmobilizando a articulação política promovida por eles para a não aprovação do projeto.

Essa modificação está atrelada a outro aspecto significativo da modelagem do projeto. Ele prevê que seja realizado um leilão público para que empresas interessadas comprem o potencial construtivo oferecido e deste ponto, se comprometam com as contrapartidas requeridas de construção de habitação de interesse social através da assinatura de um termo de compromisso. A contrapartida é clara a respeito das comunidades atendidas: a da Linha e a do Nove, que hoje se colocam juntas no debate público como Comunidades do CEASA⁷.

A Comunidade do Nove encontra-se em uma área que é via pública, enquanto a da Linha está em um antigo ramal ferroviário da Votorantim. Esta última comunidade possui um *usucapião* coletivo da área ocupada. Em debates públicos a respeito do projeto, a própria prefeitura apontou a complexidade desse ponto em relação a futura realocação dessas famílias em outro lugar, mesmo que próximo, pois está concedido juridicamente a elas o direito de lá permanecerem.

É possível interpretar que a promoção habitacional destinada aos moradores da comunidade do Nove tinha menos entraves jurídicos que para a comunidade da Linha. A primeira minuta de lei parece considerar essa questão: divide o leilão do potencial construtivo em duas partes. A primeira teria como contrapartida a construção das habitações no terreno da Votorantim vinculadas ao atendimento habitacional dos moradores da Comunidade do Nove. Enquanto a segunda etapa teria como contrapartida o atendimento habitacional dos moradores da Comunidade da Linha no terreno da São Paulo Transporte. Assim, nesta proposta de primeira etapa, o terreno mais fácil de se 'liberar' estaria relacionado com o atendimento habitacional menos complexo do ponto de vista das remoções, enquanto para a segunda etapa ficariam os casos mais complicados.

Permitira-se assim também a exploração imobiliária da área, ou pelo menos o início dos investimentos para isso, sem a efetivação do atendimento habitacional de todos os moradores. A empresa ganhadora da primeira hasta do leilão não precisaria necessariamente concorrer ao segundo. Isso não foi muito bem recebido pelos representantes das comunidades e ia no sentido contrário do que, até então, era pactuado nos debates públicos: todos seriam atendidos juntos em um esquema chave-a-chave.

O que se construía com essa proposta de divisão em duas hastas era a possibilidade de investir e modificar o que era possível espacialmente, com a retirada da comunidade e reconfiguração espacial, enquanto ainda não havia liberação do outro terreno. Não havia, assim, garantia da execução das obras previstas para a segunda hasta de leilão. Nos debates públicos, a Votorantim se comprometia a executar, porém na lei não havia nenhuma garantia de execução pela empresa. Importante ressaltar que apesar de participar da formulação do projeto como o todo, o projeto de lei foi feito considerando qualquer empresa vencedora do leilão, não especificamente a Votorantim. Caso nenhum agente privado concorra aos leilões, a responsabilidade de realização das contrapartidas previstas - construção das habitações e outros poucos equipamentos públicos - ficaria sob responsabilidade da prefeitura com prazo definido.

Com o fim da proposta de divisão da construção das habitações em dois terrenos perde o sentido a divisão do leilão em duas partes. E isso vai de acordo com uma das reivindicações da comunidade de atendimento conjunto de todos os moradores. Porém não fica resolvida - ou pelo menos não foi exposta a resolução sobre - a questão da remoção de parte da comunidade onde há o *usucapião* coletivo.

Essa questão continua sem uma solução clara. Na reunião ordinária do Conselho Gestor do AIU VLVL, ocorrida em 25 de setembro de 2024, a prefeitura, atendendo a pedidos feitos por conselheiros da sociedade civil na última reunião do conselho, organizou a apresentação de alguns advogados sobre o tema. Nela, eles expuseram que, por se tratar de um *usucapião* coletivo, para que os moradores requisitassem o direito de propriedade sobre a favela da Linha, teriam que fazer isso individualmente em um cartório após preparação de um material que limitasse territorialmente o perímetro de cada um. Os advogados pontuaram que isso

seria um processo demorado e burocrático, com o agravante de que caso essa propriedade fosse reconhecida o morador perderia o direito de adquirir as HIS produzidas pela AIU. Ou seja, quem reivindicasse o direito de propriedade concedido pelo *usucapião*, perderia o direito de moradia que, a princípio, é garantido pelo projeto.

Em relação a esse ponto, já se comentava em discussões anteriores e foi verbalizado na fala de um conselheiro na reunião do Conselho Gestor da AIU VLVL de 27 de novembro de 2024, que a Votorantim, motivada pelo grande interesse da realização do AIU, estaria interessada em propor alteração na modelagem para que mais terrenos seus fossem utilizados para produção de HIS, resolvendo então o ponto da alta densidade. Entretanto, ela só estaria disposta em dar andamento nessa proposta, caso fosse apresentada pela prefeitura uma solução elaborada sobre a questão do *usucapião* coletivo. A apresentação dos advogados da prefeitura a respeito do tema pareceu ser um encaminhamento nesse sentido, mas a Votorantim, pelo menos nos debates públicos, ainda não apresentou a destinação de mais área para a produção de HIS.

De toda forma, no primeiro projeto de lei e no seu substitutivo, o Estado continua como garantidor das contrapartidas caso a empresa ganhadora do leilão não cumpra o que for estabelecido no termo de compromisso. Esse termo seria assinado após a vitória do leilão por uma empresa, que articula-se para que seja a Votorantim. A expectativa é de que este termo traga uma série de especificações sobre o que será construído e como será feito o acesso às habitações pelas famílias.

Com a aprovação no legislativo e promulgação no executivo, o Estado se responsabiliza por essas incertezas, além de se comprometer, em lei, em executar as contrapartidas. Essas são alguns dos vários papéis que o Estado assume para viabilização do AIU VLVL que serão discutidos na próxima parte do trabalho.

O ESTADO COMO FORMULADOR, REGULADOR E GARANTIDOR PARA A EXECUÇÃO DO PIU

A implementação de um instrumento urbanístico como o PIU e a AIU retomam o debate sobre o papel do Estado na condução do processo de produção e estruturação do espaço urbano. Pode-se partir da interpretação de que o PIU como instrumento proposto por uma Manifestação de Interesse Privado (MIP) chancela a ideia de que o Estado vem se retirando sistematicamente da concepção dos projetos urbanos, cedendo protagonismo ao privado e atuando como regulador mais do que como produtor direto de projetos urbanos.

STROHER et al (2002), ao analisar financiamento e mecanismos de infraestrutura, pontuam três importantes papéis, ou funções, do Estado: coordenador de sua concepção, regulador e garantidor. A discussão remete ao conceito de Brenner, Theodore (2002) e Brenner, Peck, Theodore (2010) sobre o 'neoliberalismo realmente existente' e como de fato é constituída a intervenção estatal no âmbito do rearranjo das políticas urbanas no capitalismo contemporâneo.

Tomando-se o papel de formulador, regulador e garantidor do Estado no âmbito do PIU, pode-se identificar o papel de formulador e regulador como os relacionados à criação da base institucional e legal para que o projeto seja viabilizado, considerando-se tanto o poder executivo quanto o legislativo.

De fato, há uma participação ativa na concepção do PIU seguido da criação do regramento para a sua aplicação, tanto no PDE de 2014 quanto em sua revisão de 2023. Em 2014, o instrumento aparece no Plano Diretor com definição das áreas e zoneamentos nos quais poderia ser aplicado. Em 2016, o decreto 56.901/16 regulamenta o instrumento, institucionalizando a possibilidade de um PIU ser proposto através de uma MI. Pode-se interpretar que é criado um arranjo legal pelo Estado para que o privado possa incidir na produção e planejamento do espaço como o faz agora na Vila Leopoldina. Vale notar que a MIP do PIU VLVL é protocolada 28 de julho de 2016 com um intervalo de 4 meses, relativamente curto em relação à regulamentação do PIU em 30 de março de 2016. Isso pode levar a interpretação que o desenho do arranjo legal do instrumento PIU foi feito conjuntamente com a possível modelagem do PIU VLVL.

Os papéis de coordenador da concepção e regulador são parecidos neste caso. É possível a análise que de todo o arranjo para a criação do instrumento urbanístico, ou seja, a ideia e articulações necessárias para criar o Projeto de Intervenção Urbana alinha-se mais ao papel de coordenação da concepção. Enquanto o processo de elaboração e aprovação das leis que legitimam o instrumento estão mais relacionados ao papel de regulador. Ou seja, para o Estado criar ou conceber o instrumento, o faz por meio da regulação.

Nesse sentido, pondo em perspectiva especificamente a elaboração do PIU VLVL, nota-se que o Estado atua como regulador por meio dos esforços de elaboração e aprovação da lei. E o projeto de lei do PIU VLVL, conjuntamente com sua modelagem, já são criadas visando a

certas garantias de ganho do privado. É possível a interpretação de que na elaboração do projeto, o Estado já passa a exercer o papel de garantidor à medida que elabora a lei para que o projeto seja viável para o privado ao mesmo tempo que assume determinados riscos da execução do plano urbano proposto.

Diversos aspectos da modelagem do PIU VLVL, como a antiga divisão em duas hastas ou a definição do preço cobrado pela outorga onerosa na alienação de potencial construtivo no projeto são exemplos dessas garantias. Em relação a esse último ponto, nas discussões públicas, era constantemente mencionado que a conta *tinha que ser fechada* para viabilização do projeto. Assim, é possível interpretar que o valor cobrado pela outorga é baseado numa análise de custos totais do projeto dividido pela quantidade de metros quadrados que se tinha interesse que fossem alienados.

O que é apresentado formalmente e que está no projeto de lei é que foram considerados os preços cobrados normalmente pela outorga onerosa do potencial construtivo dos terrenos inseridos no perímetro. Porém, com a aplicação de uma lógica de juros invertido, pois considerou-se o número de parcelas normalmente pagas pela outorga e reduzia-se esse valor a tempo presente, descontando-se os "juros" que são pagos por ela com a justificativa que as habitações seriam entregues juntas. No anexo 5.1 "Caderno Técnico Modelagem Econômica" do projeto de lei aprovado na Câmara costa que:

A exigência do pagamento da outorga está associada à expedição do alvará de aprovação, podendo ser pago em até 10 (dez) parcelas mensais desde que seja totalmente quitado antes da emissão do alvará de execução, de acordo com o Art. 172 da LPUOS 2016. Portanto os empreendedores efetuam os desembolsos correspondentes ao longo da curva de efetivo desenvolvimento de seus imóveis. Tendo em vista o pressuposto básico do presente Projeto de Intervenção Urbana, ancorado na viabilização da edificação de Habitações de Interesse Social para os moradores das comunidades subnormais do entorno, é necessário considerar a **antecipação voluntária dos recursos da outorga onerosa**. A tabela 22, ao lado, ilustra a **avaliação dos montantes de PAC e da cota de solidariedade a valor presente, de acordo com curva projetada para absorção dos futuros empreendimentos imobiliários**. Referido estudo analisou de forma qualitativa e quantitativa, entre outros fatores, o histórico de lançamentos imobiliários por segmento na região do PIU e seu entorno e o histórico de operações urbanas na cidade de São Paulo, com volumes ofertados e consumidos em cada setor.

A empresa Amaral D'Ávila identificou taxa de 12,21% ao ano, em termos reais, apresentando embasamento técnico, comparativo **com outros processos envolvendo relações público-privadas** e considerações acerca do perfil de risco oriundo da modelagem do PIU. A despeito desse estudo, os cálculos adotados para definição do valor mínimo do programa de intervenções de cada fase implicam em taxas reais inferiores a 10,0% ao ano.

(PMSP, 2023, anexo 5.1, grifos meus)

A tabela citada, na realidade, está no anexo 5.1 da lei como tabela 6 e não 22, como mencionada na citação. Ela está representada abaixo (Figura 4). A sigla AC corresponde a área construída e a sigla PCA ao potencial construído adicional disponível.

Figura 4: Captura de tela da tabela 6 do anexo 5.1 (Caderno Técnico Modelagem Econômica) da Lei aprovada da AIU (17.968) referente ao estudo do valor das contrapartidas.

# Ano	Ac (m ²)	PCA (m ²)	Outorga (R\$ mil)	VPL Outorga Ano 0 (Fase I) (R\$ mil)	VPL Outorga Ano 3 (Fase II) (R\$ mil)	VPL Outorga Total (Fases I+II) (R\$ mil)
				Taxa de 9,82%	Taxa de 5,87%	
0	-	-	-	-	-	-
1	-	-	-	-	-	-
2	18.803	14.303	9.463	7.847		7.847
3	19.367	14.732	9.747	7.359		7.359
4	19.948	15.174	10.040	6.902		6.902
5	20.546	15.630	10.341	6.474		6.474
6	21.163	16.099	10.651	6.072		6.072
7	21.798	16.582	10.971	5.695		5.695
8	22.451	17.079	11.300	5.341		5.341
9	23.125	17.591	11.639	5.009		5.009
10	23.819	18.119	11.988	4.698		4.698
11	24.533	18.663	12.348	4.406		4.406
12	25.269	19.223	12.718	4.133		4.133
13	26.027	19.799	13.100	3.876		3.876
14	26.808	20.393	13.492	3.635		3.635
15	27.612	21.005	13.897	3.410		3.410
16	28.441	21.635	14.314	3.198		3.198
17	29.294	22.284	14.744		6.636	6.636
18	30.173	22.953	15.186		6.457	6.457
19	31.078	23.641	15.641		6.282	6.282
20	32.010	24.351	16.111		6.112	6.112
21	32.971	25.081	16.594		5.946	5.946
22	33.960	25.833	17.092		5.785	5.785
23	34.979	26.608	17.605		5.628	5.628
24	36.028	27.407	18.133		5.476	5.476
25	37.109	28.229	18.677		5.328	5.328
26	9.972	7.586	5.019		1.352	1.352
SUBTOTAL - FASE 1	349.711	266.027	176.008	78.055		78.055
SUBTOTAL - FASE 2	307.574	233.973	154.801		55.002	55.002
TOTAL - FASES 1 + 2	657.284	500.000	330.809			133.057

Fonte: Prefeitura Municipal de São Paulo, 2023, anexo 5.1.

O anexo não deixa claro porque nessa tabela o PCA aumenta ano a ano e não justifica, por completo, a taxa de desconto aplicada, apenas coloca que o resultado está alinhado a estudos realizados pela empresa privada. Tais estudos não estão detalhados no anexo e não são apresentados no projeto de lei. Além disso, essa tabela considera ainda as duas etapas do projeto (Fase I e Fase II), aferindo valores distintos de cálculo em função da data de início distinta de cada um deles. Assim, não está alinhada com o conteúdo da lei aprovada, mesmo contando como um de seus anexos.

A aplicação dessa taxa de desconto representa o Estado como conceptor de uma modelagem que garanta ganhos financeiros ao privado. E para além disso, concede a ele o poder de elaboração dos estudos que indiquem ajustes necessários para realização desta garantia. Essa situação alinha-se à tese de Dominique Lorrain (2011) sobre "a mão discreta do

mercado”, na qual argumenta que há um poder informacional do privado que contribui para a narrativa que apenas ele tem a capacidade de realizar determinadas análises financeiras, que por sua vez, sempre acabam lhe privilegiando.

Com a não utilização do terreno da São Paulo Transporte para a construção de parte das habitações não é mais tão visível a utilização do fundo público para viabilização do projeto. E a utilização de mecanismos complexos como a outorga onerosa dificultam a percepção do que o Estado estaria deixando de ganhar. A não cobrança do valor total da outorga se assemelha a uma isenção fiscal.

O debate sobre o valor cobrado na outorga no caso do PIU VLVL é complexo, pois há a argumentação de que muito dificilmente todo aquele potencial excedente seria consumido em sua totalidade. De todo modo, percebe-se a construção de uma forma de "arrecadação" financeira para a construção das moradias mais baseada no que o privado pode oferecer, do que no que o Estado deseja arrecadar.

Essa forma de arrecadação baseada na possibilidade de oferta do privado relaciona-se, por exemplo, com um contexto econômico baseado na acumulação do capital, cria-se espaços que possam funcionar como ativos financeiros, no caso, coordenada também pelo Estado. O que se alinha aos estudos de Borges (2022) sobre a tendência da produção do espaço pelo Estado cada vez mais focada na acumulação do capital.

Há no caso do PIU VLVL o direcionamento de recursos estatais para a coordenação e execução do projeto. Porém, de maneira indireta, o que não deixa de ser uma mobilização do fundo público. Por exemplo, os recursos para custo da mão de obra do corpo técnico da prefeitura, que participa das discussões e modelagem do projeto.

Além disso, há toda uma parte do projeto de lei aprovado - Seção I do Capítulo V - que corresponde às obrigações de cada secretaria municipal para com a execução do PIU. Ou seja, tarefas que são realizadas pelo corpo técnico da prefeitura e, conseqüentemente, pagas por meio do orçamento público. Foram, neste artigo, apenas destacadas as relativas à Secretária Municipal de Habitação e a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

Da Atuação Concertada

Art. 29. A implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL se dará mediante ação concertada entre os agentes privados, órgãos e entidades municipais, devendo atender às disposições desta Lei, além das demais disposições referentes ao funcionamento de cada unidade da Administração Municipal.

Parágrafo único. As atribuições conferidas às secretarias municipais por esta Lei poderão ser delegadas às entidades da administração indireta a tais vinculadas.

Art. 30. Caberá à **Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento**, além das outras atribuições previstas em lei:

I - Promover a interação entre órgãos da administração direta e indireta, com outras esferas de governo e com a sociedade civil para fins de auxiliar a implantação do PIU-VL;

II - Realizar o controle finalístico da transformação urbana por intermédio do acompanhamento das políticas públicas e do monitoramento dos indexadores da transformação territorial;

III - Identificar as áreas de propriedade do município no território da AIU-VL e sua atualização proveniente das ações autorizadas por esta Lei;

IV - Preparar os editais de leilão e documentos anexos, incluindo as minutas de Termos de Compromisso, para alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional previsto nesta Lei, e adotar as medidas administrativas tendentes à sua realização, inclusive demandando providências das unidades competentes da Administração Municipal;

V - Emitir Declarações de Potencial Construtivo Adicional Adquirido e Certidões de Potencial Construtivo Adicional Vinculado a Lote;

VI - Dar publicidade ao andamento do PIU-VL;

VII - Elaborar os projetos dos espaços públicos, nos termos do Anexo 5.

Art. 32. Caberá à **Secretaria Municipal de Habitação**, além das outras atribuições previstas em lei:

I - **Promover a realocação da população cadastrada nos termos** do art. 15, § 1º, desta Lei, **mediante a implementação de ações integrais para cada um dos núcleos envolvidos**, facultada a intervenção em momentos temporais distintos, assegurando-se, em qualquer hipótese, a realocação da população em unidades de HIS construídas em função da implantação do PIU-VL;

II - Implantar o Serviço de Sociabilização pós-ocupação para atendimento às famílias moradoras das novas habitações de interesse social, compreendendo equipes de assistentes sociais para auxílio no convívio com o novo condomínio e no planejamento financeiro necessário, bem como outras ações de assistência, capacitação e desenvolvimento social para atender a população e assegurar a inclusão no processo de desenvolvimento urbano;

III - Realizar a gestão condominial das habitações de interesse social entregues em cumprimento do Programa de Intervenções -desta Lei;

IV - A gestão das habitações de interesse social, devendo ser definido o modelo de contrato e outros ajustes a serem celebrados com os usuários ou adquirentes das unidades implantadas em cumprimento do Programa de Intervenções previsto nesta Lei, a título, exemplificativamente, de alienação ou locação social;

V - Coordenar os Conselhos Gestores das ZEIS situadas no Perímetro de Abrangência do PIU-VL. mutuários beneficiados pela implantação do Programa de Intervenções desta lei poderá ser securitizado pela Secretaria Municipal de Habitação, incluindo-se os recursos auferidos a gastos com manutenção dos condomínios implantados em atenção ao Programa de Intervenções da AIU-VL;

§ 2º Poderão os adquirentes do Potencial Construtivo Adicional disponibilizado no leilão entabular ajustes com o Poder Público para promover a execução das ações dispostas nos incisos II e III, nos moldes fixados no Termo de Compromisso.”

(PMSP. Lei 17968, 2023, grifos meus)

Dentre essas várias atribuições, é válido o destaque ao de dar publicidade ao PIU VLVL, - quase atribuindo à prefeitura a responsabilidade de publicizar um projeto de iniciativa privada e também o de promover a realocação da população assentada que pode ser entendida como a função de coordenar o acesso e transferência de posse das habitações construídas para as famílias moradoras das comunidades.

Importante destacar que não há ainda, pelo menos explicitado em lei, definição do modelo de financiamento que será feito. Nas audiências e debates públicos não fica claro se os moradores terão que pagar, e como pagarão, por essas habitações. Percebe-se que o Estado provavelmente ficará responsável pela administração e controle do pagamento das dívidas que as famílias vão assumir por meio do financiamento para acessar as moradias. O que também representa um gasto caso as famílias não realizem os pagamentos corretamente, pois caberá a ele os processos de despejo e execução de dívidas.

Outro ponto importante é que o número de habitações a serem construídas é baseado em um selamento realizado em 2016, que computou 853 famílias e 50 edificações não residenciais. Ao visitar as comunidades, é notável o aumento do gabarito das edificações, além do aumento do número de construções no entorno do conjunto habitacional da década de 1990 presente no perímetro. Esse ponto foi levado às reuniões do Conselho Gestor e do Conselho de ZEIS no ano de 2024, o que fez a prefeitura a revisar o selamento. Na reunião do Conselho Gestor, ocorrida em 25 de setembro de 2024, a prefeitura apresentou os resultados da revisão. A atualização do selamento demonstrou que, na verdade, as comunidades contam com 726 famílias, 127 a menos que na primeira selagem. Apresentou também o número de 357 do que nomeou "situações diversas" ao invés de edificações não residenciais. Foi garantido que será seguido o que foi aprovado em lei, ou seja o número de 853 habitações. Entretanto, na reunião do Conselho Gestor ocorrida em 27 de novembro de 2024, questionou-se se a atualização do selamento considerou novas moradias. Foi esclarecido pela PMSP que havia apenas realizado a conferência das residências já seladas, ou seja, não foi computado o número de novas famílias presentes no perímetro da AIU VLVL.

Essas famílias a mais no território muito provavelmente terão que ser atendidas por outros programas habitacionais, ou serão removidas e passarão a receber auxílio aluguel. A responsabilidade financeira, e de retirada das famílias, também ficará a cargo do Estado.

O ponto mais latente em relação à responsabilização do Estado aparece no fim do projeto de lei aprovado, no primeiro artigo das disposições finais e transitórias: deve arcar financeiramente com o programa de intervenções caso o leilão fracasse, ou seja, caso não ocorra a venda de potencial construtivo o suficiente para execução das obras perdidas.

Art. 41. O Programa de Intervenções previsto no Anexo 6 desta Lei considera o PIU-VL como um projeto único para a AIU-VL, **devendo o Poder Público prever, fracassado o leilão previsto nesta Lei, a destinação de recursos necessários e suficientes para seu atendimento na parcela eventualmente não satisfeita pela alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL.**

Parágrafo único. As leis orçamentárias municipais deverão prever a destinação dos recursos mencionados no "caput" à AIU-VL, caso necessários"

(PMSP, 2023, grifos meus)

Importante notar que o Estado não aparece como garantidor para participação do privado, aparece também como um garantidor de direitos da população afetada por esse projeto. O que o trecho coloca é que o Estado deve executar tudo aquilo que o privado propôs. Caso ele não consiga cumprir, o Estado usa de sua estrutura e executa o projeto. Esse ponto, de toda forma, não aparece constantemente nos debates. O que aparece é que caso não sejam feitos os ajustes ou ritos necessários, o projeto fracassará e a população continuará vivendo em situação de considerável vulnerabilidade. Não há perspectiva pública apresentada de que o Estado conseguiria fazer uma intervenção urbana que garantisse moradia para a população afetada sem a participação do privado.

O momento atual (novembro de 2024) é o de aguardo para a execução do leilão, agora de fase única. A prefeitura justificou a demora em função da necessidade de eleição das obras prioritárias que deve ser feita pelo Conselho Gestor para elas constam no termo de compromisso que será assinado pela empresa ganhadora do leilão. Porém, para isso é necessário estudos de viabilidade que devem ser feitos por uma empresa contratada ou empresa pública. Provavelmente eles serão feitos pela São Paulo Urbanismo, representando mais gasto público.

Todos esses pontos considerados, percebe-se a dimensão do Estado na sustentação e viabilização de um projeto de iniciativa privada que, sim, tem um objetivo de reprodução social com a construção das moradias, e para isso mobiliza o fundo público, mas que tem como objetivo motriz a acumulação do capital.

APONTAMENTOS FINAIS: A AIU VLVL COMO PRODUÇÃO DO ESPAÇO NOS MOLDES DO PRIVADO COM O APOIO DO ESTADO

"O Estado Keynesiano ao invés de atenuar, acentuou as contradições do capital, levando-o a uma crise de sobreacumulação, ou seja, excedentes de capital dinheiro sem espaços de alocação. Crise que leva ao domínio dos detentores do capital sobreacumulado, dos agentes financeiros e do capital fictício, à financeirização (Braga 1997; Carcanholo, Sabadini 2009). Um capitalismo de propriedades que tem na renda sua principal forma de remuneração (Paulani 2016). Há um deslocamento das estratégias de acumulação da produção e da busca do lucro na produção de mercadorias para as formas de gestão da propriedade do dinheiro através da extração de rendas. O imperativo do rentismo se dissemina em uma infinidade de produtos financeiros, na busca de fluxos contínuos de renda. Uma multiplicação de propriedades e formas de securitização em estratégias para captura de valor " (Andreucci et al. 2017 apud STROHER, 2022, p.31)

Essa citação permite a reflexão do PIU Vila Leopoldina sob a perspectiva de um "produto financeiro" em busca de fluxos contínuos de renda. Os estudos de Beatriz Rufino (2019) colaboram com a discussão ao tratar da passagem do produtivo para o financeiro do Grupo Votorantim, auxiliando na interpretação de que a antiga empresa industrial de cimento com superacumulação de capital procura espaço para investi-lo e capturar a renda. Então, através da criação de instrumentos estatais vai se atrelando o investimento dessa sobreacumulação do capital a processos de produção do espaço. O produto decorrente são espaços que dialogam em uma lógica global de atendimento a interesses do mercado. Os interesses do mercado e a utilização do Estado para atendimento deles em uma narrativa de diminuição desse mesmo Estado estão atrelados a uma lógica neoliberalizante, como discorre Stroher et al (2022):

Desse modo, o neoliberalismo realmente existente, não representa a redução do Estado, mas o fim da alteridade entre agentes sociais e econômicos em favor dos últimos. Um processo que caminha para a mercantilização de todos os espaços da vida. (STROHER et al, 2022, p.31)

Dessa forma, é institucionalizada uma lógica de produção espacial que privilegia a acumulação do capital em detrimento de outros objetivos, como a provisão de infraestruturas ou habitação públicas ligadas à reprodução social. Pode-se inferir que o fundo público passa a ser mobilizado principalmente para uma produção de valor ou captura de renda capitalista e não mais para o oferecimento de serviços ou moradia para a população.

"A generalização da lógica de produção imobiliária hegemônica encontrará uma estrutura marcada por diferenças, que tende a se tornar ainda mais desigual e mais segregada, porque, ao contrario do que o senso comum imagina, a ação da produção imobiliária de mercado ao subordinar o espaço não tende a uniformizar a organização socioespacial, mas a diferenciá-la ainda mais. Esse aprofundamento da desigualdade é o que a análise mais crítica nos leva a perceber, pois parte da enorme rentabilidade requerida pelo setor imobiliário é alcançada a partir da apropriação da estrutura de segregação historicamente herdada e da ampliação da valorização imobiliária dessa estrutura, que se dá pela redefinição da segregação com elevação do gradiente de preços. As diferenças entre áreas centrais e periféricas continuarão existindo,

mas se multiplicarão e serão redefinidas apresentando fragmentações, que aproximarão e, por vezes, distanciarão a localização das atividades e dos grupos sociais urbanos.” (RUFINO, PEREIRA, 2011)

Rufino e Pereira (2011) apontam que essa lógica de produção voltada para espaços de capturas de renda diferencia o espaço ainda mais, o que, por sua vez, aumenta a desigualdade urbana. Esses apontamentos colaboram com a perspectiva de análise que o PIU VLVL representa essa forma de produção espacial, na qual o Estado é mobilizado para acumulação de capital, ao mesmo tempo que também há, nesse processo, alguma produção voltada para espaços de reprodução social.

É importante evidenciar que, ao contrário do que é construído em parte da narrativa do propositor do projeto e do executivo, ele não é um projeto que não utiliza fundos públicos e mesmo assim beneficia a população. O Estado tem grande importância para que a AIU VLVL ocorra como conector, regulador e garantidor do plano, usando fundo público para isso. E essa contradição, ou descompasso, de narrativas, não invalida de qualquer maneira o direito da população de acessar as moradias produzidas pelo plano. Contudo, a situação indica que a AIU VLVL corresponde a uma forma de produção que tende a aumentar as desigualdades, principalmente, por atrelar o fundo público a interesses privados. De todo modo, é preciso acompanhar a execução da AIU VLVL e fazer valer o interesse público, principalmente o relacionado ao direito de moradia das famílias afetadas pelo projeto.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Isadora Marchi de. **Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: 2020.

ALMEIDA, Isadora Marchi de; SANTORO, Paula Freire. **Narrativas escalares de um instrumento urbanístico: o processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos em São Paulo**. In: Encontro Nacional da ANPUR, XVIII, 2019, Natal. Anais do XVIII ENANPUR. Natal: ANPUR, 2019.

BERGAMIM, Giba. Nunes sanciona PIU da Vila Leopoldina, que prevê uso de terrenos particulares para construção de prédios para várias faixas de renda. São Paulo: **G1**, 20 jun. 2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/20/nunes-sanciona-piu-da-vila-leopoldina-que-preve-uso-de-terrenos-particulares-para-construcao-de-predios-para-varias-faixas-de-renda.ghtml>>. Acesso em: 27 de nov. 2024.

BORGES, I. ; RUFINO, M. B. C. **As grandes incorporadoras, o segmento econômico e a desconstrução da promoção pública habitacional.** Cadernos Metropole , v. 24, p. 93-118, 2022.

BRENNER N., THEODORE N. Cities and the geographies of actually existing neoliberalism, in BRENNER N. and THEODORE N. (Eds) **Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe**, p. 2–32. Blackwell: Oxford, 2002.

BRENNER N., PECK J. and THEODORE N. **Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways.** Global Networks 10(2), 1–41, 2010.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. **Projetos de Intervenção Urbana como Dispositivo de Concessão da Produção do Espaço Urbano em São Paulo.** In Seminário Internacional Financeirização e Estudos Urbanos: Olhares Cruzados Europa e América Latina. São Carlo : 2018.

LORRAIN, Dominique. **La main discrète: la finance globale dans la ville.** In Revue française de science politique, ISSN 0035-2950, Vol. 61, N° 6, p. 1097-1122, 2011.

OLIVEIRA, L. H. Prefeitura fortalece PPP na Leopoldina. São Paulo: **Jornal da Gente**, 31 ago. 2024. Disponível em: <<https://jornaldagente.tudoeste.com.br/2024/08/31/prefeitura-fortalece-ppp-na-leopoldina/>>. Acesso em: 12 out. 2024.

PAULANI, L. M. **A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual real à luz da história.** México: Logros e Retos del Brasil Contemporâneo, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Decreto Nº 56.901**, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana. São Paulo: Diário Oficial, 30 mar. 2016.

_____. **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. Texto da lei ilustrado. São Paulo: **Diário Oficial**, 31 jul. 2014.

_____. **Lei 17.968 de 20 de junho de 2023.** Projeto de Lei nº 428/19, do Executivo, aprovado na forma de Substitutivo do Legislativo. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos e cria a Área de Intervenção Urbana correspondente. São Paulo: **Diário Oficial**, 20 jun. 2023.

_____. **PIU Vila Leopoldina: Villa Lobos: audiência pública.** São Paulo, Gestão Urbana SP, 22 maio 2018. 84 slides. Disponível em:

<<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>>. Acesso em: 27 out. 2024.

_____. Projeto de **Lei nº 428/2019**. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos, cria a Área de Intervenção Urbana correspondente e estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a sua implantação. São Paulo: 2019.

RUFINO, M. B. C. Grandes grupos econômicos na produção do espaço: um olhar sobre a atuação imobiliária do Grupo Votorantim. [OLIVEIRA, F; OLIVEIRA, L; TUNES (org.)] **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

RUFINO, M. B. C.; BRUNO, D. A. ; YOSHIMURA, M. S. T. ; SÁ, V. M. C. . **Projeto Urbano e concepção privada da cidade no caso Vila Leopoldina: subordinação das lutas pela fragmentação do urbano**. Anais do XVI Seminário Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, 2020.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. PEREIRA, P.C.X. Segregação e produção imobiliária na metrópole latino-americana: um olhar a partir da cidade de São Paulo. In: [LENCIONI, Sandra et al.] **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP, p. 65-84, 2011.

RUFINO, M. B. C.; WEHBA, C. ; MAGALHAES, A. L. C . **Quanto empreiteiras tornam-se incorporadoras: um olhar sobre as articulações entre produção imobiliária e de infraestruturas na São Paulo do século XXI**. EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (ISI - JCR Social Sciences, 29/29 Urban Studies, FI = 0.057 em 2006, quando foi submetido) , v. 47, p. 159-177, 2021.

SÁ, Victor M. C.; BRUNO, Débora A.; YOSHIMURA, Mariana S. T. **PIU “uma nova forma de inserção”**. In: Encontro Nacional da ANPUR, XVIII, 2019, Natal. Anais do XVIII ENANPUR. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <<http://anpur.org.br/xviiiEncontro Nacional da ANPUR/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1360>>. Acesso em: 3 dez. 2022.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica et al. **Infraestruturas de papel: novos instrumentos de financeirização do espaço**. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, v. 26, n. 2, 2022.

¹ O instrumento urbanístico surgiu com o nome de Projeto de Intervenção Urbana. Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Lei 17.975/2023) o nome foi alterado para Plano de Intervenção Urbana.

² Este artigo apresenta alguns resultados e reflexões analíticas de pesquisa de mestrado em andamento vinculada à linha de pesquisa “Condições da ação estatal, capacidades administrativas e implementação” do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Produção da Casa e da Cidade.

³ Não necessariamente um PIU se torna uma AIU. Na análise do plano, o representante público responsável pela execução do plano pode definir que o instrumento utilizado poderia ser outro, como por exemplo, uma Operação Urbana Consorciada. No PIU VLVL, como na maioria dos casos, definiu-se que seria uma AIU.

⁴ PPP Habitação Vila Leopoldina, inserida do Lote 11 da PPP habitacional, e assinada junto ao Consórcio Uno.

⁵ Notícia sobre a sanção do projeto:BERGAMIM, Giba. Nunes sanciona PIU da Vila Leopoldina, que prevê uso de terrenos particulares para construção de prédios para várias faixas de renda. São Paulo, G1, 20 jun. 2023. Disponível em <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/06/20/nunes-sanciona-piu-da-vila-leopoldina-que-preve-uso-de-terrenos-particulares-para-construcao-de-predios-para-varias-faixas-de-renda.ghml>>. Acesso em: 27 de nov. 2024. O autor estava presente na ocasião do evento.

⁶ O perímetro da AIU VLVL incide sobre diferentes Zonas Especiais de Interesse Social. A legislação prevê que cada uma dessas ZEIS estabeleça um conselho para deliberar sobre o que ocorre no território correlato. No caso do AIU, estabelece-se um único conselho para três ZEIS. O outro conselho é o Conselho Gestor do AIU VLVL, sua formação é necessária para todos os PIUs.

⁷ CEASA significa Centro Estadual de Abastecimento. A sigla é tanto ou mais utilizado que a sigla CEAGESP que significa Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo, nome atual do importante entreposto comercial de São Paulo.