

ENTRE CRENÇAS E COMPROMISSOS

PROJETO URBANO E INTERESSE PÚBLICO SOB LÓGICAS CONTRATUAIS NO PIU VILA LEOPOLDINA - VILLA-LOBOS

ISADORA MARCHI DE ALMEIDA

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FAUUSP

SÃO PAULO 2020

ENTRE CRENÇAS E COMPROMISSOS

PROJETO URBANO E INTERESSE PÚBLICO SOB LÓGICAS CONTRATUAIS NO PIU VILA LEOPOLDINA - VILLA-LOBOS

Isadora Marchi de Almeida

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Orientadora: Prof[a]. Dr.[a] Paula Freire Santoro

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DA AUTORA E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.
A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.
São Paulo, 06 de julho de 2020.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Email da autora: isadorama2@gmail.com

Catalogação na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Almeida, Isadora Marchi de
Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos / Isadora Marchi de Almeida; orientadora Paula Freire Santoro. - São Paulo, 2020.
280 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional.

1. Projeto de Intervenção Urbana (PIU). 2. Projeto Urbano. 3. Reestruturação Urbana. 4. Renovação Urbana. I. Santoro, Paula Freire, orient. II. Título.

Elaborada eletronicamente através do formulário disponível em: <http://www.fau.usp.br/fichacatalografica/>

ENTRE CRENÇAS E COMPROMISSOS

PROJETO URBANO E INTERESSE PÚBLICO SOB LÓGICAS CONTRATUAIS NO PIU VILA LEOPOLDINA - VILLA-LOBOS

Isadora Marchi de Almeida

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Planejamento Urbano e Regional

Aprovada em

Prof. Dr. _____

Instituição _____

Julgamento _____

Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____

Julgamento _____

Assinatura _____

Prof. Dr. _____

Instituição _____

Julgamento _____

Assinatura _____

AGRADECIMENTOS

Ao escrever estes agradecimentos, inesperadas lembranças e um balanço deste processo de pesquisa reforçaram que este trabalho é fruto do desafio de extrair minha leitura pessoal do intenso cenário coletivo que envolve os PIUs e o PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos. Sob a perspectiva da pesquisa, este processo só foi possível porque contou principalmente com o envolvimento de pesquisadores, professores, estudantes, técnicos e pessoas diretamente envolvidas no caso da Vila Leopoldina. Ao mesmo tempo, só chego ao fim desta etapa por ter contado com o inestimável apoio pessoal de todas e todos aqueles que estiveram ao meu lado, de perto e de longe. Agradeço imensamente a vocês.

Aos moradores das Comunidades do Ceasa - Nove, Linha e Madeirite - pela receptividade e pelo compartilhamento de receios e esperanças, mas principalmente por terem participado neste processo de construção de um olhar sobre a cidade e a sobre o papel da pesquisa acadêmica. Espero que para vocês este processo tenha sido de trocas e aprendizados, como foi para mim.

Às organizações, moradores, técnicos e demais envolvidos no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos, pelas discussões fundamentais a este trabalho.

A todos os entrevistados, sem os quais este trabalho não seria possível, por incentivarem o diálogo, a crítica e a troca de informações e visões.

Às professoras Renata Bichir, pelas colocações na banca de qualificação que trouxeram referências e olhares fundamentais a este trabalho, e Sarah Feldman, pelas colocações, conversas e ajuda no desafio de investigar a trajetória do projeto urbano e de seu debate no Estado e na academia. Seus questionamentos sobre presença e ausência do projeto urbano frente à associação com o planejamento estratégico foram um grande estímulo a esta pesquisa.

À Mari, Victor e Débora, pela troca de informações e discussões ao longo desta pesquisa e pela companhia que tornou até os momentos tensos mais amenos. Às meninas, agradeço também pelo trabalho cuidadoso e salvador com os mapas.

À Beatriz Rufino, por atenciosamente ter acompanhado e dialogado comigo e com esta pesquisa, sendo presença fundamental em momentos-chave com suas perspectivas atentas e análises precisas.

À Raquel Rolnik, pela recepção no LabCidade, pelo diálogo sobre os PIUs e pelos ensinamentos cotidianos sobre pesquisa, universidade, sociedade, cidade e luta.

Ao Fábio Mariz, pelo diálogo, informações, fotos e, principalmente, pela amizade capaz de me acalmar até nos momentos de desespero.

A Karina Leitão, Caio Santo Amore, Luciana Royer, Camila D' Ottaviano e Estevam Otero por ensinarem tanto e ajudarem a renovar as esperanças em uma universidade plural.

Àqueles que fazem a FAU funcionar dia-a-dia na copa, limpeza, cantina, portaria, Lame, secretarias, departamentos e outros, com agradecimento

especial à Cris, Luzineia e Luciene pelas ajudas nestes últimos dois anos.

Ao Marcelo Bernardini, por compartilhar imagens para este trabalho, e à Betina, Marina, Flávio, Hugo, William, Rodrigo e todos aqueles que colaboraram com informações, conversas e materiais, além do Will e Kaique, pelo atencioso trabalho com as entrevistas.

A toda equipe do LabCidade e às pessoas que por ali passaram no último ano, pela inspiração que são como pesquisadoras e pesquisadores e também por saberem como proporcionar risadas, contestação e calmaria. Um obrigada especial à Dé e Lari, pelas discussões sobre o caso desde que comecei a acompanhá-lo.

Ao Giusepe, Rérisson, Marina Régis, Victor, Isadora, Sacha, Mari Novaski, Helterson, Hernán e Jana, cuja companhia fez a pós mais estimulante.

Ao Vitor, Nati, Higor, Mati, Dani, Henrique, Sandrinha, pelo período de aprendizado e boa companhia no Pólis, e em especial ao Fe, por somar a isso a risada inconfundível e a ajuda nos momentos finais deste trabalho.

À Leila, Luiza, Dudu, Luiz, Martha, Miguel, Fillipe, Dani e Dé, aquelas e aqueles de quem me separo por uma distância maior do que gostaria e que mesmo longe fazem a diferença.

À Pati, Joana, Nina, Fe, Cacá, Rô, Sunga, Le e Estê, amigas e amigos que, apesar das minhas ausências, fizeram este processo mais leve ao mostrar que estariam ali.

À Izilda e ao Luis, pelo carinho, pela torcida e por aguentarem meus sumiços e correrias frequentes.

À Flávia, pelas risadas, pela inspiração e por ter realizado a façanha de me fazer colocar as ideias - e o tempo - no lugar.

Ao Victor e ao Diogo, pela amizade e por terem segurado muito mais as pontas no AUÁ do que poderíamos imaginar dois anos atrás.

À Lu e à Lara, parceiras de faculdade, de pós, de discussões, de dores (literais e figurativas), alegrias e até de casas. Sem a companhia de vocês este período não teria graça e espero ter ajudado vocês a passarem pelas dificuldades tanto quanto vocês colaboraram comigo, sozinhas e juntas. E à Lara, obrigada pela inestimável ajuda com diagramação e dúvidas gerais e, principalmente, pelo dia-a-dia juntas.

Ao Luis, a melhor surpresa dentre as diversas que tive neste período de volta à capital. Pelo amor, companheirismo, bom-humor e leveza com os quais espero que contemos por muito tempo.

À minha mãe e meu pai, por serem a melhor parte de mim e as referências que me permitiram acreditar que a educação e a universidade têm papéis a cumprir na busca por uma sociedade menos desigual.

E, por fim, à Paula Santoro, um agradecimento especial, por ter aceitado quase às cegas ser minha orientadora e, mesmo em meio à correria e ao acúmulo de tarefas frequentes para nós duas, tê-lo feito sempre de forma cuidadosa e inspiradora. Conhecê-la melhor como pessoa, professora, pesquisadora e orientadora foi imenso privilégio destes últimos dois anos.

Não, eu me nego a acreditar que uma voz só é audível
se a boca mexer um som dizível que se propaga
até a invasão de meus viciados ouvidos.

Trecho de Tantas são as estrelas

Conceição Evaristo

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo investigar de que modo o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), instrumento criado no Plano Diretor Estratégico de São Paulo em 2014, altera a participação de atores não-estatais na concepção, debate público e elaboração de políticas de reestruturação urbana em São Paulo e qual é o papel exercido pelo projeto urbano nesse processo. Organiza breve histórico de políticas de reestruturação urbana paulistanas para identificar permanências e alterações quanto à utilização de projetos urbanos ao longo dos anos e analisar como o PIU se insere nesa trajetória identificada como de proliferação e diversificação de instrumentos para promover a reestruturação urbana. A pesquisa utiliza o estudo de caso do processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL) no Executivo municipal para investigar o tema, com base em dados de pesquisa documental e de arquivo, acompanhamento do processo participativo de elaboração do PIU-VL, entrevistas e pesquisa de campo. As análises realizadas identificam que o legado de políticas anteriores e percepções sobre a ineficiência do Estado na reestruturação urbana influenciaram a criação do PIU, que é caracterizado como instrumento de articulação e coordenação usado para pactuação de alterações regulatórias. O PIU é analisado como instrumento que cria regras para que o setor privado possa acessar o Estado para formular propostas de reestruturação urbana e ao mesmo tempo regula como o poder público deve conduzir ou decidir sobre as transformações pretendidas. Discute-se sobre o PIU como mecanismo que simula por meio de projeto urbano parte das transformações urbanas propostas servindo para a negociação de interesses entre Estado, privado e sociedade civil, que assume características que o aproximam de um modelo contratual para reestruturação urbana e que é marcado por aspectos de complexidade, fragmentação e flexibilidade. Debate-se como o PIU impacta na fragmentação territorial e do debate público, com procedimentos participativos e projeto urbano que aumentam a segurança jurídica do processo e como o formato do PIU define e comunica o interesse público da transformação. Investigam-se as formas pelas quais o PIU cria exceções e flexibilidades, como ao postergar acordos ou definições para outros instrumentos, ao indicar a possibilidade de contratação de projetos futuros e ao reduzir o conteúdo a ser pactuado na fase de elaboração do PIU a temas específicos, em processos que buscam lidar com riscos e garantias com objetivos distintos para os envolvidos na proposta do PIU. Entende-se que o PIU influencia a definição e mobilização do interesse público da reestruturação urbana e que este processo tem especificidades no caso de propostas de origem privada.

ALMEIDA, Isadora Marchi de. Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Palavras-chave: Projeto de Intervenção Urbana (PIU), projeto urbano, reestruturação urbana, renovação urbana, instrumentos, regulação, política urbana.

ABSTRACT

This dissertation aims to investigate how the Urban Intervention Project (PIU), an instrument created by the City of São Paulo Strategic Master Plan in 2014, changes the participation of non-State actors in the conception, public debate and elaboration of urban restructuring policies in São Paulo and what is the role of the urban project in this process. It organizes a brief history of policies for urban restructuring in São Paulo to identify continuities and changes in the use of urban projects over the years and to analyze the PIU' s entrance in this trajectory characterized by the proliferation and diversification of instruments to promote urban restructuring. The research uses the case study of the PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL) elaboration process to investigate the theme, based on research data from archive and documental research, follow-up of PIU-VL' s participatory process, interviews and field research. The analyses show that the legacy of previous policies and perceptions of the State' s inefficiency on urban restructuring processes have influenced the creation of the PIU, which is characterized as an instrument of articulation and coordination used for reaching agreements on regulatory changes. The dissertation analyses the PIU as an instrument that creates rules for the private sector to access the State in order to formulate urban restructuring proposals and simultaneously regulates how the public authority should conduct or decide on the expected transformations. It discusses the PIU as a mechanism that simulates a part of the proposed urban transformation through the use of urban projects in order to negotiate interests between the State, the private sector and civil society, that assumes characteristics that bring it closer to a contractual model for urban restructuring and that is marked by complexity, fragmentation and flexibility aspects. It debates PIU' s impacts, such as the territorial and public debate fragmentation, with participatory procedures and urban projects that increase the process' legal security and how the PIU' s format defines and communicates the transformation' s public interest. It investigates the means by which the PIU creates exceptions and flexibilities, such as postponing deals and definitions for other instruments, indicating the possibility of new contracts for future projects and reducing to specific themes the contents to be agreed during the elaboration phase of the PIU, with processes that seek to deal with different goals about risks and guarantees for those involved in the PIU proposition. It is understood that the PIU influences the definition and mobilization of the public interest in the urban restructuring and that this process has specificities in the case of private initiative proposals.

ALMEIDA, Isadora Marchi de. Between beliefs and commitments: urban project and public interest under contractual logic at PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

Keywords: Urban Intervention Project (PIU), urban project, urban redevelopment, urban renewal, instruments, regulation, urban policy.

LISTA DE MAPAS

Mapa 2.1. Proposta de uso do solo do escritório Croce, Aflalo e Gasperini para o CURA Jabaquara. 63
Mapa 2.2. Operações Urbanas propostas no Plano Diretor de 1985. 66
Mapa 2.3. Operação Urbana Anhangabaú, prevista na gestão Erundina. 68
Mapa 2.4. Operação Urbana Água Branca, prevista na gestão Erundina. 68
Mapa 2.5. Operação Urbana Boulevard Sul/Faria Lima, prevista na gestão Erundina. 69
Mapa 2.6. Operação Urbana Paraisópolis, prevista na gestão Erundina. 69
Mapa 2.7. Distribuição espacial das propostas de Operação Interligada até 1992. 71
Mapa 2.8. Projeto Eixo Tamanduateí. 79
Mapa 2.9. Operações Urbanas Consorciadas e Projetos Estratégicos propostos no PDE 2002. 86
Mapa 2.10. Planta de intervenção do Projeto Nova Luz. 96
Mapa 2.11. Macroáreas do PDE 2014. 104
Mapa 2.12. Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) do PDE 2014. 107
Mapa 2.13. Operações Urbanas Consorciadas vigentes e propostas. 110
Mapa 3.1. Principais áreas sujeitas à elaboração de PIUs. 117
Mapa 3.2. PIUs em desenvolvimento. 127
Mapa 3.3. Demarcação de ZOE na 1ª minuta do PL da LPUOS. 130
Mapa 3.4. Demarcação de ZOE no PL da LPUOS. 130
Mapa 3.5. Zonas de Ocupação Especial (ZOEs) na LPUOS (Lei Municipal nº 16.402/16). 131
Mapa 4.1. PIU-VL, PIU-ACP e entorno. 141
Mapa 4.2. Perímetro de intervenção do PIU-VL e distrito da Vila Leopoldina. 145
Mapa 4.3. Principais áreas do perímetro de intervenção do PIU-VL. 146
Mapa 4.4. Área urbanizada entre 1950 e 1962 em São Paulo. 148
Mapa 4.5. Ocupação urbana da Vila Lepooldina e arredores em 1958. 149
Mapa 4.6. Lançamentos residenciais entre 1985 e 2017, lançamentos comerciais entre 1985 e 2013 e uso industrial (2016). 153
Mapa 4.7. Remoções e deslocamentos em áreas próximas ao PIU-VL. 155
Mapa 4.8. Perímetro e Subsetores da OUC Vila Leopoldina – Jaguaré. 155
Mapa 4.9. Lote 11 da PPP Habitacional Municipal e ZEIS. 161
Mapa 4.10. Perímetro do PIU/AIU-ACP, eixos estratégicos e parâmetros urbanísticos. 165
Mapa 4.11. Perímetros especiais do PIU/AIU-ACP. 165

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1. Implantação do Projeto Nova Luz. 94
Figura 2.2. Estudo volumétrico de uma das quadras do Projeto Nova Luz. 95
Figura 4.1. Estudos volumétricos da OUC Vila Leopoldina - Jaguaré. 159
Figura 4.2. Estudos volumétricos da OUC Vila Leopoldina - Jaguaré. 159
Figura 4.3. Homepage do site oficial da ARCA. 172
Figura 4.4. Homepage do site oficial do State. 172
Figura 4.5. Linha do tempo do processo de elaboração do PIU-VL. 179
Figura 4.6. Situação fundiária (lotes, quadras fiscais e proprietários) no perímetro do PIU-VL. 180
Figura 4.7. Alterações do parcelamento do solo ao longo da elaboração do PIU-VL. 181
Figura 4.8. Festa Dia das Crianças (out. 2019). 198
Figura 4.9. Chamada para financiamento coletivo (set. 2019). 198
Figura 4.10. Proposta elaborada pelo MVLT. 213
Figura 4.11. Alterações do parcelamento do solo ao longo da elaboração do PIU-VL. 219
Figura 4.12. Único estudo/proposta do uso de solo identificado nos documentos públicos de elaboração do PIU-VL (abr. 2018). 220
Figura 4.13. Perspectiva aérea apresentada na fase da proposta técnica completa (abr. 2018). 221
Figura 4.14. Perspectiva aérea apresentada na fase da Minuta do Projeto de Lei (dez. 2018). 221
Figura 4.15. Sequência das etapas de desenvolvimento imobiliário sugeridas na fase da Minuta do Projeto de Lei. 222
Figura 4.16. Estudos volumétricos, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do draft (dez. 2016). 224
Figura 4.17. Tipologias edilícias e habitacionais apresentadas na Minuta do PL. 224
Figura 4.18. Estudo volumétrico, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do cenário A (EHIS na área institucional) apresentado na Minuta do Projeto de Lei. 225
Figura 4.19. Estudo volumétrico, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do cenário A (EHIS na ZEIS 3 da SP Trans) apresentado na Minuta do Projeto de Lei. 225
Figura 4.20. Perspectiva da praça central dos EHIS na ZEIS 3 da SP Trans apresentada na 2ª audiência pública (mai 2018). 227

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1. PIUs em desenvolvimento. 126
Tabela 4.1. Síntese das intervenções previstas na AIU Arco Pinheiros a partir do Programa de Intervenções. 164

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 3.1. Responsabilidades e combinações entre papeis públicos e privados no processo dos PIUs. 119
Diagrama 3.2. Fluxograma de etapas e conteúdo para elaboração de PIU. 120
Diagrama 4.1. Fluxograma do provável processo de implantação do PIU-VL (reestruturação urbana no perímetro da AIU-VL). 209

SIGLAS E ABREVIATURAS

AEL – Área de Estruturação Local
AIU – Área de Intervenção Urbana
AMC – Associação dos Moradores do Ceasa
ATOU – Assessoria Técnica de Operações Urbanas
AVL – Associação Viva Leopoldina
BNH – Banco Nacional da Habitação
CA – Coeficiente de Aproveitamento
CEAGESP – Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEPAC – Certificados de Potencial Adicional de Construção
COGEP – Coordenadoria Geral de Planejamento
COHAB SP – Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
DEURB – Departamento de Urbanismo
DEUSO – Departamento de Uso do Solo
DPU – Diretoria de Projetos Urbanos
DUP – Decreto de Utilidade Pública
EDIF – Departamento de Edificações
EHIS – Empreendimento de Habitação de Interesse Social
EMURB – Empresa Municipal de Urbanização
FSL – Fórum Social da Leopoldina
FUNDURB – Fundo de Desenvolvimento Urbano
GPU – Grande Projeto Urbano
HIS – Habitação de Interesse Social
HMC – Habitação de Mercado COHAB-SP
HMP – Habitação de Mercado Popular
IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LPUOS – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
MEM – Macroárea de Estruturação Metropolitana
MIP – Manifestação de Interesse Privado
MVLT – Movimento Vila Leopoldina Para Todos
OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir
OU – Operação Urbana
OUC – Operação Urbana Consorciada
OUCAB – Operação Urbana Consorciada Água Branca
OUCAE – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada
OUCFL – Operação Urbana Consorciada Faria Lima
OUCBT – Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí
PCA – Potencial Construtivo Adicional
PD – Plano Diretor
PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDE – Plano Diretor Estratégico
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação
PIU – Projeto de Intervenção Urbana
PIU-ACP – PIU Arco Pinheiros
PIU-ACT – PIU Arco Tietê
PIU-NESP – PIU Novo Entreposto de São Paulo
PIU-VL – PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos
PL – Projeto de Lei
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse
PPP – Parceria Público-Privada
PRE – Plano Regional Estratégico
PRIOU – Plano-Referência de Intervenção e Ordenamento Urbanístico
PRS – Plano Regional das Subprefeituras
PUB – Plano Urbanístico Básico
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
RUI – Reordenamento Urbanístico Integrado
SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento
SERFHAU – Serviço Federal da Habitação e Urbanismo
SIURB – Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras
SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento
SVMA – Secretaria do Verde e Meio Ambiente
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZOE – Zona de Ocupação Especial

SUMÁRIO

Introdução **17**
Notas metodológicas 20
Organização do trabalho 25

1. Projeto urbano e a governança da cidade no contexto do capitalismo regulatório **29**
1.1. A difusão do capitalismo regulatório e o aumento de híbridos público-privados 31
1.2. Proliferação de instrumentos da política pública 35
1.3. Planejamento, projeto urbano e a governança da cidade 39

2. Projetos urbanos nas políticas de reestruturação urbana paulistanas **47**
2.1. 1899 a 1929: renovação urbana a partir de intervenções pontuais e sem articulação integrada 47
2.2. 1930 a 1947: transição para a metrópole cosmopolita com reestruturação urbana e verticalização articuladas ao viário 50
2.3. 1948 a 1970: organizar a cidade de modo integrado a partir do zoneamento 52
2.4. 1970 a 1986: projetos urbanos de caráter metropolitano 56
Empresa Municipal de Urbanização - EMURB (1971) 58
O Programa Cura e a reestruturação urbana articulada ao Metrô 60
2.5. 1987 a 1991: a preparação para as operações urbanas 64
Operações Interligadas 69
2.6. 1987 a 1999: as primeiras operações urbanas 72
Operações urbanas antes do Estatuto da Cidade 75
Projeto Eixo Tamanduateí 78
2.7. 2000 a 2009: o pós-Estatuto da Cidade 82
Plano Diretor Estratégico de 2002 e as novas operações urbanas 83
As antigas Operações Urbanas, agora Consorciadas 88
Projeto Nova Luz e a aposta na Concessão Urbanística 90
A cisão da EMURB e a criação da São Paulo Urbanismo 97
2.8. 2010 a 2019: nova empresa pública, novos instrumentos, velhas questões 99
Plano Diretor Estratégico de 2014 103
A proliferação de novos instrumentos para reestruturação urbana 105

3. Projetos de Intervenção Urbana **115**
3.1. Definição, territorialização e origem dos PIUs 116
Origens e motivações da criação do PIU 121
Panorama dos PIUs em desenvolvimento 127
3.2. Diferenciação e teste na política de reestruturação urbana: PIU como processo em construção 133

4. Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos **139**
4.1. Contextualização 144
Aspectos do desenvolvimento e transformações urbanas da Vila Leopoldina 148
Precariedade habitacional e remoções na Vila Leopoldina 154
Planejamento e políticas de reestruturação urbana da Vila Leopoldina 157
4.2. O processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos 167
Proponentes do PIU-VL 168
Complexidade técnica e coordenação de instrumentos: aspectos discricionários e calculados 177
Sobre eficiência(s) e tempo(s): enquadrando oportunidades e alterações 188
A quem interessa o interesse público: entre a contratualização e a postergação 194
Nuances entre adesão e oposição: posicionamentos em processos formais e informais do PIU-VL 211
Entre o projeto urbano da viabilidade econômica e o não-projeto 216

5. Considerações finais **229**

Referências **240**

Apêndices
Apêndice A. Síntese das alterações por etapa do processo de elaboração do PIU-VL. 250

Anexos
Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL. 254
Anexo 02. Programa de Intervenções do PIU-VL. 256
Anexo 03. Modelagem econômica do PIU-VL. 257
Anexo 04. Projeto de Lei nº 428/19. 266



Foto da autora.

INTRODUÇÃO

A cidade passa por processos contínuos de transformação urbana induzidos ou não por meio de políticas públicas, como as do campo do planejamento urbano. Parte destas transformações são processos de (re) estruturação territorial que podem mobilizar (i) o marco regulatório urbanístico como planos e legislação de uso e ocupação do solo ou regulações baseadas na alteração deste marco regulatório em perímetros específicos, com ou sem projetos urbanos; ou (ii) diferentes intervenções ou obras fruto de políticas públicas que alteram infraestruturas urbanas (por exemplo, abertura de vias, construção de pontes, obras de saneamento) ou constroem equipamentos para provisão de serviços (de educação como creches e escolas, de saúde como unidades básicas de saúde ou hospitais, praças e parques, entre outros).

Neste trabalho, compreende-se que os processos de (re)estruturação urbana induzidos por meio de políticas públicas no campo do planejamento urbano em perímetros específicos da cidade diferem do planejamento abrangente ou compreensivo. Estes últimos são baseados em instrumentos generalizantes como a regulação de parcelamento do solo, planos diretores ou zoneamento (Souza, 2002; Feldman, 2005; Villaça, 2004; Randolph, 2007) e a alteração coordenada de tais regulações para atingir objetivos singulares, pensada sobre trechos específicos da cidade, é característica dos processos e políticas de reestruturação urbana.

Segundo Villaça (2004), o arcabouço técnico na história do planejamento brasileiro foi mobilizado para resolver os "problemas urbanos" como parte dos "problemas sociais". Alguns desses problemas moveram (e têm movido) uma agenda de instrumentos voltados para a "renovação urbana" ou para "reestruturação urbana" (em inglês, *urban renewal* ou *urban redevelopment*), conceitos que, segundo ele, foram utilizados por elites que se apoiam na ideia de que são "naturais" os processos de deterioração de trechos da cidade. Por meio dessa naturalização tais elites escondem a relação destes processos com a organização social, política e econômica das cidades. Dentre esses processos é possível citar a "deterioração dos centros urbanos" e as alterações dos modelos econômicos das cidades que, nas metrópoles como São Paulo, assumem especificidades a partir de reestruturações das cadeias produtivas com processos de desindustrialização e relativo aumento de atividades terciárias. Assim, a identificação de tais problemas impulsionou propostas de reestruturação urbana que seriam justificadas tanto pela melhoria direta do perímetro em questão

(solucionando questões de vulnerabilidade, salubridade, oferta de empregos, moradia, etc.) quanto pela dinamização da cidade que se daria a partir da reinserção de tal área (econômica, de acessibilidade, cultural, entre outros).

Trata-se de uma forma de atuação urbana estudada a partir de diversos termos como reabilitação, requalificação, regeneração, renovação, reestruturação. Embora tais termos apareçam neste trabalho (notadamente em referência a outros estudos), adota-se principalmente o termo reestruturação urbana ou territorial para discutir as tais propostas inseridas nas políticas públicas que induzem à transformação de trechos da cidade. Tal metamorfose, principalmente nas cidades de mercado imobiliário dinâmico, em geral demanda alterações regulatórias voltadas ao aumento de potenciais construtivos e à substituição total ou parcial do conjunto construído preexistente (muitas vezes acompanhada da – ou visando à – alteração do perfil socioeconômico predominante). Estas políticas de reestruturação urbana podem ou não utilizar projeto urbano e desenho urbano, sendo que este trabalho busca apontar especificidades da política de reestruturação urbana paulistana a partir do projeto urbano.

A origem do termo *desenho urbano* remonta ao período de reconstrução das cidades europeias após a II Guerra Mundial, na década de 1960 (Del Rio, 1990). Surgiu a partir das críticas e protestos generalizados sobre a qualidade do ambiente urbano e sobre os programas de renovação urbana utilizados na reconstrução de áreas bombardeadas e de áreas centrais consideradas "deterioradas" (Ibid., p. 19). Diversas intervenções de renovação urbana ocorriam de forma violenta e tinham cunho classista e racista, expulsando populações de baixa renda e minorias étnicas (Ibid., p. 21) e as demandas por outras formas de agir no espaço urbano traziam críticas à baixa participação popular e ao padrão urbanístico moderno que se impunha nas reconstruções de trechos da cidade. Este padrão moderno de projeto corresponde à chamada 1ª fase do projeto urbano (Portas, 2003) a partir das ideias promovidas pelo Team X e nos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna). Del Rio aponta que a diversidade das definições de desenho urbano depende da metodologia adotada e o autor constrói sua própria definição em que desenho urbano é:

> o campo disciplinar que trata a dimensão físico-ambiental da cidade, enquanto conjunto de sistemas físico-espaciais e sistemas de atividades que interagem com a população, através de suas vivências, percepções e ações cotidianas (Del Rio, 1990, p. 54).

Segundo ele, o desenho urbano se situa no espaço entre planejamento urbano e arquitetura, sendo a escala de intervenção uma das – mas não a única – características que distingue plano e projeto urbano, este sendo um dos elementos do campo disciplinar do desenho urbano.

Villaça (2004, p. 173) entende o planejamento urbano como "a ação do Estado sobre a organização do espaço intra-urbano", onde "discurso e prática se mesclam de tal forma que é difícil separá-los". Souza (2002, p. 190) afirma que *mudar a cidade* (título de seu livro) não é privilégio exclusivo do Estado, embora muitos dos ambientes profissionais onde o planejamento acontece sejam as universidades, instituições estatais e os escritórios privados de consultoria (geralmente mobilizados para legitimar tecnicamente intervenções protagonizadas pelo poder público). Diz isso para destacar que não se deve esquecer ou subestimar as ações e reações da sociedade civil organizada que resiste, ou apresenta contra-planos. Marques (2018, pp. 35-38) indica que no caso brasileiro a capacidade técnica estatal para intervenções públicas em ambientes urbanos começou a se desenvolver a partir da década de 1920, por meio de planos e regulações. Na síntese histórica do autor sobre as capacidades institucionais relacionadas a políticas do urbano[1], as características marcantes do processo são o aumento e a diversificação da prestação de serviços e políticas, com qualidades desiguais. Ele conclui afirmando que nos últimos tempos,

> tanto as políticas e a regulação federal quanto as formas de participação privada têm crescido, ampliando o leque de atores envolvidos na produção de políticas e complexificando os padrões de governança que as produzem (Marques, 2018, p. 38).

A análise dos instrumentos urbanísticos como elemento articulador das relações entre Estado e atores não-estatais pode trazer elementos à compreensão deste contexto de complexificação de atores na produção de políticas, além de iluminar as lógicas e interesses aos quais os instrumentos e as políticas respondem. Na perspectiva da sociologia da ação pública, isto se dá pois cada instrumento da política pública possui caráter técnico e "organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles aos quais ele se endereça" (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 4). Essas ferramentas determinantes para a produção de políticas não são neutras e as teorias e ideologias que carregam influenciam os resultados das políticas, sendo que no espaço urbano possuem papel de destaque devido à proximidade entre políticas e operacionalização das ações estatais (Marques, 2018, p. 20).

Este trabalho considera que (i) os instrumentos produzem seus próprios efeitos (por vezes contraditórios aos objetivos expressos) e são uma forma condensada de conhecimento sobre o exercício do controle social (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3); que (ii) há múltiplas formas de encaixe entre Estado, instituições políticas e estruturas que mobilizam atores sociais inclusive privados (Skocpol, 1992 apud Marques, 2018); e (iii) o contexto de difusão do capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005) tem dentre suas características a proliferação de instrumentos, além de mecanismos regulatórios que buscam institucionalizar os resultados das políticas (Raco, 2014). Assim, entende-se que o estudo das políticas de reestruturação urbana por meio de seus instrumentos pode ser útil à compreensão de lógicas atuais de produção do espaço e dos padrões de governança urbana.

1. O autor define políticas do urbano por sua relação com o espaço, como "as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade, assim como as próprias instituições" (Marques, 2017, p. 2). São "o conjunto de ações do Estado que agem prioritariamente sobre o tecido urbano – o espaço social da cidade e seus territórios –, mesmo que por vezes incidam principalmente sobre os seus moradores" (Marques, 2018, p. 13).

Notas metodológicas

Este trabalho tem como objeto as políticas de reestruturação territorial paulistanas e sua relação com a utilização de projetos urbanos. Disserta sobre como o instrumento denominado Projeto de Intervenção Urbana (PIU) criado no Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo em 2014[2] se insere no contexto de proliferação de instrumentos anteriormente mencionado, com ênfase nos processos relacionados aos PIUs de origem privada, que até o momento somam três iniciativas. Este trabalho disserta sobre o PIU como dispositivo que amplia e regula a permeabilidade do Estado a propostas de projetos de reestruturação urbana, pois além de o PDE 2014 determinar PIU a serem desenvolvidos por iniciativa pública, foram posteriormente incorporados mecanismos de recebimento de propostas privadas não solicitadas pelo poder público (para projetos urbanos). Este tipo de "receptividade institucionalizada" pode em tese ser mobilizada por atores não-estatais diversos, mas até o momento foi utilizada apenas por grupos empresariais privados. Assim, o trabalho tem como objetivo compreender como o PIU altera formas de incidência de atores não-estatais[3] na concepção, debate público e elaboração de políticas de reestruturação urbana em São Paulo e qual é o papel exercido pelo projeto urbano nesse processo.

Esse objetivo é mobilizado por questões como: De que modo o legado das políticas de reestruturação urbana paulistanas influencia na criação do PIU e seus objetivos? Que novidades e permanências estão neste processo que usa o projeto urbano como ferramenta para atingir o duplo objetivo de (1) orientar a escolha do "instrumento adequado" à transformação urbana esperada e de (2) formalizar o procedimento de elaboração da política de reestruturação urbana, incluindo as relações entre Estado e sociedade por meio de espaços de participação e formação de acordos? Quais os impactos do aumento da presença privada na elaboração da política de reestruturação urbana? Questiona-se de que modo a regulação do PIU em busca desses dois objetivos específicos pode influenciar padrões de governança em torno da reestruturação urbana e possivelmente em torno da política urbana vista de forma ampliada.

Para responder a tais questões buscou-se o aprofundamento teórico para subsidiar análises qualitativas (por vezes comparativas) e a elaboração de histórico sintético de políticas de reestruturação urbana paulistanas, com o objetivo de identificar se e de que forma mobilizaram o projeto urbano, além de investigar as permanências e novidades frente às respectivas conjunturas sociopolíticas. Assim buscou-se construir o arcabouço teórico e histórico para conduzir a análise do contexto atual a partir dos PIUs em andamento e as discussões principais por meio do estudo de caso do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos (PIU-VL).

O recorte temporal estabelecido para o histórico de políticas de reestruturação urbana paulistanas parte de 1899, com o início da gestão do primeiro prefeito da cidade de São Paulo, Antônio Prado, e vai até 2016 com o fim da gestão Fernando Haddad, responsável pela elaboração dos principais

2. Lei Municipal nº 16.050/14.

3. Nesta pesquisa de mestrado, principalmente no estudo de caso, são enfocados atores não-estatais do setor privado, como grupos empresariais, mas também são abordados com menor ênfase atores da sociedade civil organizada, como movimentos e associações comunitárias, além de organizações do terceiro setor. Exceto quando indicado em contrário ou explicado pontualmente, quando esta dissertação mencionar atores não-estatais, refere-se a tais conjuntos de atores.

elementos do marco regulatório urbanístico vigente no município. Ao aprofundar a análise sobre os PIUs em andamento e investigar o caso escolhido, o recorte temporal vai da aprovação do PDE em 2014 (retomando pontualmente experiências e referências anteriores) até junho de 2019, quando o PIU-VL é enviado ao Legislativo municipal. O PIU-VL segue em tramitação nas comissões legislativas enquanto esta dissertação é finalizada, inviabilizando análises específicas – embora futuramente necessárias – sobre a influência do Legislativo na sequência do processo ou sobre resultados da implementação do projeto. Logo, o estudo de caso realizado observa apenas o processo de elaboração do PIU-VL no Executivo municipal, que é entendido como complexo e paradigmático por se tratar do primeiro PIU com estas características.

A escolha deste PIU em particular é decorrência de definições preliminares relativas ao recorte territorial metropolitano e de características específicas do PIU-VL frente aos outros em andamento. A primeira aproximação territorial foi a escolha de analisar a política de reestruturação urbana em contexto metropolitano, considerando que "as cidades e as cidades-região tornaram-se, cada vez mais, locais estratégicos, de experimentação regulatória, de inovação institucional e de contestação sociopolítica" (Scott, 1998 apud Brenner, 2013, p. 207). Os impactos de processos de reestruturação produtiva em muitas dessas aglomerações que se constituíram como importantes polos industriais resultaram na ênfase dos já citados discursos de "problemas urbanos" ligados à degradação e ao esvaziamento de trechos da cidade, impulsionando e diversificando propostas de reestruturação territorial.

A partir daí foi escolhida a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e especificamente a capital paulista por (i) ter diversas tentativas de implementação de projetos urbanos em suas políticas de reestruturação urbana, além de (ii) historicamente ter sido importante laboratório para instrumentos de reestruturação urbana como as operações urbanas, posteriormente regulamentadas em nível federal. Embora parte das políticas e instrumentos de reestruturação urbana não incorpore o projeto urbano como um de seus elementos, essa ausência foi crítica recorrente e (iii) influenciou a criação de parte dos novos instrumentos de ordenamento e reestruturação territorial do PDE 2014.

Foi a crítica sobre a dissociação dos mecanismos de gestão e financiamento urbano das alterações físico-territoriais esperadas e induzidas por meio de projeto urbano que levou a gestão Haddad (2012-2016) à incorporação do projeto como elemento articulador de políticas (Jesus, 2016). Como será apresentado, tentou-se de diferentes formas incorporar o projeto ao cotidiano da gestão municipal e do setor de planejamento urbano, inclusive por meio de mecanismos regulatórios. Este aspecto "cotidiano" diferencia o caso paulista de outras metrópoles que poderiam igualmente ser estudadas por suas políticas de reestruturação territorial e projetos urbanos, como Belo Horizonte (Oliveira et al., 2012, Tonucci Filho & Freitas, 2019;) e Rio de Janeiro (Oliveira et al., 2012), cujas análises sobre o tema ganharam novo ímpeto a partir do Porto Maravilha inserido no contexto dos Jogos Olímpicos de 2016 (Pereira, 2015; Sarue, 2015).

Ao longo deste trabalho serão apresentados mecanismos, decisões e conceitos utilizados pela gestão paulistana para ampliar a utilização ordinária de projetos urbanos, mas um desses aspectos foi determinante para o recorte territorial da cidade de São Paulo. Trata-se da criação de novos instrumentos de ordenamento e reestruturação territorial no PDE 2014[4] e da previsão específica de que a escolha do instrumento a ser utilizado dependeria da elaboração de projeto urbano, por meio do Projeto de Intervenção Urbana (PIU).

Ou seja, São Paulo ampliou o leque de instrumentos para além dos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade[5] e criou um específico para conduzir a elaboração de projetos urbanos e anteceder os demais instrumentos. Assim, optou-se pelo estudo do instrumento do Projeto de Intervenção Urbana, pois entende-se que o marco regulatório de 2014 coloca os PIUs – e o projeto urbano – em papel central na elaboração da política de reestruturação urbana paulistana. A quantidade de PIUs propostos e/ou em andamento corrobora esta afirmação: os números variam ao longo do tempo, chegando a período com 42 PIU em diferentes estágios de desenvolvimento, sendo que em janeiro de 2020 há 14 em andamento e 3 suspensos[6].

Os Projetos de Intervenção Urbana[7] são instrumentos que têm como objetivo detalhar projetos de transformação urbana e são constituídos por propostas urbanísticas, sociais, ambientais, econômico-financeiras e de gestão democrática. Sob coordenação da empresa pública São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo), devem apresentar diagnósticos sobre a área, motivações para a intervenção e seu interesse público para subsidiar a escolha do instrumento de ordenamento e reestruturação urbana[8] adequado às transformações pretendidas.

Os PIUs devem ser prioritariamente desenvolvidos em territórios considerados estruturadores de São Paulo e da RMSP, áreas onde se localizam elementos articuladores de diversas escalas como eixos de mobilidade, sistemas ambientais, polos de emprego, serviços e equipamentos urbanos, além de áreas com grande potencial de transformação, principalmente na Macroárea de Estruturação Metropolitana[9]. Logo, mesmo de responsabilidade municipal, os PIUs possuem caráter metropolitano em sua origem e na definição dos interesses públicos aos quais buscam responder. Este dado deve ser analisado face à heterogeneidade dos espaços onde PIUs são elaborados e à transescalaridade do planejamento, do projeto urbano e da intervenção urbanística.

Além da citada centralidade do PIU na elaboração das políticas de reestruturação urbana e de sua rápida proliferação, outro motivo que influenciou a decisão de analisar este instrumento foi o fato de prever o recebimento de propostas e projetos de reestruturação territorial de iniciativa privada. Para tanto, incorpora a possibilidade de o poder público municipal receber pedidos de elaboração de PIU por meio de Manifestação de Interesse Privado (MIP)[10]. Esse mecanismo, utilizado em concessões comuns e parcerias público-privadas (PPP), é justificado como possibilidade de o setor privado apresentar propostas que envolvem o aproveitamento de oportunidades de interesse mútuo entre poder público e atores não-estatais.

4. Esses instrumentos serão apresentados e debatidos no Capítulo 2. Resumidamente, o PDE previu que além das já regulamentadas Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e da Concessão Urbanística, poderiam ser utilizados o Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI), a Área de Estruturação Local (AEL) e a Área de Intervenção Urbana (AIU), esta última já mencionada no Plano Diretor Estratégico de 2002 (Lei nº 13.430/02), mas não regulamentada até o PDE de 2014.

5. Lei Federal nº 10.257/01.

6. Dados do Portal de Monitoramento dos PIU. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/#todos> acesso em: 31 jan. 2020.

7. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 136.

8. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 134.

9. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 11.

10. O Decreto Municipal nº 56.901/16 possibilita a recepção de proposta de PIU via MIP. A Lei Federal nº 9.074/95, a Lei Estadual nº 11.688/04 e o Decreto Estadual nº 57.289/11 regulamentam a MIP, mecanismo para que empresas privadas possam levar estudos e propostas não solicitadas ao poder público indicando o mérito e a viabilidade de delegar obrigações públicas ao setor privado por meio de concessão comum ou de PPP com objeto bem delineado e indicação do interesse público que justifique sua recepção. Reis e Jordão (2015, p. 208) apontam que existe variação na nomenclatura utilizada para se referir a estes processos nos quais entes privados são autorizados a elaborar parcial ou totalmente projetos públicos. Os autores adotam o termo MIP para iniciativas do setor privado não solicitadas pelo poder público e o termo Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para iniciativas do poder público como os chamamentos públicos para apresentação de estudos e propostas privadas. Esta dissertação adota a mesma nomenclatura.

Até o momento há três PIUs de origem privada em andamento (Núcleo de Entrepostos de São Paulo – NESP, Vila Leopoldina – Villa-Lobos, Vila Olímpia)[11]. O primeiro deles está em implantação e foi aprovado por decreto do Executivo. O PIU Vila Olímpia está em fase inicial (avaliação da MIP pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU) e o PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL) está em tramitação no Legislativo[12]. O processo de elaboração deste último tem sido apresentado tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada como "inovador" e "paradigmático", sinalizando o interesse de que sirva como piloto ou modelo para a elaboração de propostas semelhantes.

Além do interesse pelo avançado nível de desenvolvimento do processo, o fato de o PIU-VL ser proposto principalmente pela Votorantim e Instituto URBEM, ambos atores ainda pouco conhecidos no planejamento urbano, no ramo imobiliário e na construção civil, também chama atenção por sinalizar possíveis alterações nos atores produtores imobiliário-financeirizados no cenário paulista pós Operação Lava-Jato. A Votorantim, um dos principais grupos empresariais do Brasil, passa por processo de reavaliação do potencial de seus ativos imobiliários e desenvolve setor imobiliário próprio, podendo indicar de que o PIU-VL seja também fruto de alterações internas às corporações industriais de modo geral e da Votorantim em particular.

O PIU aparentemente permanece com seus processos e etapas em desenvolvimento com certo grau de flexibilidade na estrutura do instrumento, sendo que a construção de capacidades para o poder público lidar com o instrumento se dá simultaneamente à elaboração das propostas de origem pública e privada. Nesse sentido, o caso do PIU-VL pode trazer elementos para a compreensão de como o PIU molda relações entre Estado, setor privado e sociedade civil nas propostas de origem privada, além de questionamentos sobre como a elaboração de projetos urbanos por atores não-estatais pode influenciar a política urbana e de reestruturação territorial em São Paulo.

Para a análise do caso foi realizada coleta de dados por meio de pesquisa documental e de arquivo, acompanhamento presencial do processo participativo, entrevistas e pesquisa de campo na área de intervenção. Tais dados foram analisados qualitativamente e comparativamente buscando identificar as alterações ao longo das fases de elaboração do PIU-VL[13]. Além de análises comparativas por período, houve comparações entre informações fornecidas por diferentes atores envolvidos no processo, de modo a explicitar consonâncias ou divergências entre eles.

Na pesquisa documental foram utilizados principalmente os materiais publicados na página de monitoramento do PIU-VL do site Gestão Urbana da Prefeitura Municipal de São Paulo[14], além de pesquisa documental a partir da legislação correlata (municipal, estadual e federal), notícias sobre PIUs (com foco no PIU-VL) e sobre a região da Vila Leopoldina.

11. A SP Urbanismo respondeu em 29/10/2019 a solicitação via Lei de Acesso à Informação sobre o total de MIP protocoladas na prefeitura, incluindo as não aceitas ou não analisadas para início de PIU e indicou que não há outras. Em entrevistas houve menção à procura do setor privado para saber sobre o PIU e formas de elaborar propostas, o que pode sinalizar que existe interesse privado na elaboração de novas propostas, ainda que não protocoladas formalmente e/ou que aguardam o início da implantação dos PIUs em andamento para avaliar sua viabilidade.

12. Projeto de Lei nº 428/19.

13. Ver Apêndice A. Síntese das alterações por etapa do processo de elaboração do PIU-VL.

14. Ver Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL.

Foram realizadas 8 entrevistas semiestruturadas com representantes das proponentes privadas do PIU-VL e com representantes ou ex-representantes do poder público (servidores, funcionários, gestores) envolvidos no processo de elaboração da OUC Leopoldina-Jaguaré, do PIU no PDE 2014 ou do PIU-VL. Além destas, foram realizadas 2 conversas informais com profissionais que participaram da elaboração do PIU-VL, ajudando a subsidiar roteiros de entrevista. As entrevistas foram concedidas com anuência dos participantes mediante apresentação de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Ainda assim, optou-se por não identificar os participantes a fim de evitar constrangimentos relativos a suas opiniões pessoais.

O acompanhamento do processo participativo do PIU-VL envolveu registro de apresentações ou discussões públicas promovidas pelo poder executivo municipal e órgãos colegiados e o acompanhamento de apresentações ou discussões públicas promovidas pelo poder executivo municipal sobre outros PIUs. Também foram registradas apresentações acadêmicas sobre PIU, realizadas por representantes do poder público municipal e das proponentes. Embora fora do recorte temporal desta pesquisa, foram acompanhadas as audiências realizadas até o momento pela Câmara Municipal. Assim, o total de reuniões e apresentações promovidas ou conduzidas pelo poder público ou pelas proponentes privadas que foram registradas presencialmente é de 14 eventos, sendo 6 deles parte do processo participativo do PIU-VL no Executivo municipal. O acompanhamento do processo participativo institucionalizado e das visitas a campo ou encontros com moradores foi realizado por observação participante, registrado em diário de campo e, em alguns casos, por meio de fotografias.

Embora esta não seja uma pesquisa etnográfica, o acompanhamento do processo participativo institucionalizado abriu portas para meu contato pessoal com moradores das comunidades do Ceasa – nome que dão ao conjunto formado por Linha, Nove e Madeirite – que estão incluídas no perímetro do PIU-VL. Esses contatos incluem conversas informais, trocas de mensagem, relatos do processo do PIU, da história local e de trajetórias de vida. Tais relatos informais e questionamentos também são fonte de dados para esta pesquisa. Houve acompanhamento e registro de encontros que debateram o PIU-VL promovidos por organizações da sociedade civil no local, de oficinas promovidas por estudantes de graduação da FAUUSP com moradores do Madeirite e das favelas da Linha e do Nove e visitas às comunidades a convite de moradores e em eventos de confraternização. Estes 12 encontros e eventos foram realizados na área de intervenção e tornaram-se parte da pesquisa de campo, somando-se a outras 5 idas ao local realizadas para conhecer e registrar o território em diários de campo e fotografias.

Organização do trabalho

Este trabalho se organiza em cinco partes, além desta introdução que buscou apresentar sinteticamente o desenho da pesquisa de mestrado e as principais questões que orientam os próximos capítulos.

O primeiro capítulo sintetiza o embasamento teórico-conceitual que norteia o trabalho, situando esta pesquisa no contexto do capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005) no qual multiplicam-se formas, mecanismos e atores que demandam e promovem tecnologias regulatórias, além de fomentar transformações da governança urbana pautadas pela entrega e transformação de premissas democráticas em negociações contratuais (Raco, 2014). Remete-se à necessidade de analisar tal contexto por meio dos instrumentos da política pública, pois não são neutros, organizam as relações sociais e determinam resultados (Lascoumes & Le Galès, 2007), além de assumirem papel central nas políticas do urbano (Marques, 2018). Ainda, são apresentadas análises sobre modelos de planejamento (Villaça, 2004; Souza, 2002; Vainer, 2000), desenho urbano (Del Rio, 1990) e projeto urbano (Portas, 2003; Lungo, 2004) para caracterizar parte da pluralidade de visões da literatura urbana sobre estes temas no Brasil (Randolph, 2007) e como estas análises se relacionam com o contexto atual de valorização do projeto urbano na formulação de políticas de reestruturação urbana em São Paulo.

O segundo capítulo busca analisar de que forma se alteraram concepções e modos de inserção de projetos urbanos na política de reestruturação territorial paulistana ao longo dos anos. Para tanto, faz uma recomposição histórica organizada por períodos, para situar as diferentes visões e tentativas de aplicação de instrumentos que incorporam o projeto urbano. Nesse capítulo histórico busca-se identificar as alterações desde o modelo de renovação urbana de embelezamento por meio de intervenções pontuais, desarticuladas (Santoro, 2004; Noto, 2017), de cunho elitista e frequentemente racista (Rolnik, 1997; Nascimento, 2019) até o período atual marcado pela diversificação das formas de planejar e intervir no território urbano visando à reestruturação urbana. Nesse caminho remete-se aos diversos planos de ordenamento e suas relações com as políticas de reestruturação pontuais ou integradas (Leme, 1990; Campos & Somekh, 2002; Antonucci, 2002); a alterações das instituições e capacidades estatais para o planejamento urbano em diversos momentos (Feldman, 2005; Heck, 2007), à ênfase no zoneamento (Feldman, 2005), a disputas e ao ganho de protagonismo do coeficiente de aproveitamento (Leite, 2019; Feldman, 2005) inclusive na discussão do solo criado e da tentativa de viabilizar a

recuperação da valorização da terra (Rezende et al., 2009), passando por iniciativas de reestruturação urbana com maior ou menor relação com o projeto urbano, como o Programa Cura (Lucchese, 2004; Anelli, 2007); o Projeto Eixo Tamanduateí[15] (Santoro, 2007; Vaisman & Gatti, 2008), as operações interligadas (Wilderode, 1995; Fix, 2001) e operações urbanas – consorciadas ou não – (Fix, 2001, 2004, 2007; Sales, 2005; Castro, 2006; Sarue & Pagin, 2018; Nobre, 2019); o Projeto Nova Luz e o instrumento da Concessão Urbanística (José, 2010; Maleronka, 2013; Gatti, 2015).

Na parte seguinte são apresentados os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) e elabora-se panorama sintético sobre os PIUs em andamento. Parte-se de seu contexto de criação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 e do conteúdo do decreto regulamentador de 2016[16] para apresentar suas características básicas e dissertar sobre seu caráter de meta-instrumento (Lascoumes & Le Galès, 2007). A partir de entrevistas e em diálogo com outros autores (Jesus, 2016; Santoro & Nunes, 2018; Silva, 2018; D' Almeida, 2018; 2019; Sá et al., 2019) são debatidos aspectos da territorialização dos PIUs, das motivações que levaram à sua criação e da diversidade de interpretações sobre a definição, alcance e funções dos PIUs.

No quarto capítulo é desenvolvido o estudo de caso, dissertando-se sobre o processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL). Situa-o a partir de síntese histórica de processos de transformação urbana (Nobre, 2000; Gomes, 2007; Rodrigues, 2013) e de políticas de reestruturação urbana pensadas para a região como a OUC Leopoldina – Jaguaré (Bernardini, 2005), a PPP habitacional municipal (Almeida & Marino, 2019) e o PIU Arco Pinheiros. O processo de elaboração do PIU-VL é apresentado a partir de suas fases e das alterações entre cada uma delas,

15. O único caso não paulistano neste processo, cujos motivos para inclusão são indicados no segundo capítulo.

16. Decreto Municipal nº 56.901/16.

introduzindo os atores envolvidos nesta que é uma proposta de origem privada e analisando o caso a partir de três eixos principais. Os eixos são a (i) a mobilização de instrumentos e formatos de atuação pública e privada pactuados no âmbito do PIU, caracterizando o processo como complexo e influenciado por concepções sobre eficiência; (ii) o interesse público da intervenção (debatido como eixo condutor da relação entre Estado e sociedade civil, a partir de sua transformação em aspectos mensuráveis e do posicionamento e relações entre atores interessados) e (iii) o papel do projeto urbano no PIU-VL, identificando motivos e momentos nos quais ganha protagonismo ou torna-se secundário.

Por fim são apresentadas as considerações finais que, com a dificuldade de se analisar um processo em andamento, procuram recuperar de modo sintético discussões sobre a criação e utilização do PIU. São pontuados principalmente aspectos relativos aos três eixos de análise do estudo de caso e de caraterísticas relativas a padrões de governança alterados pela regulação dos PIUs e, mais especificamente, os esboçados durante o processo de elaboração do PIU-VL no Executivo municipal, em diálogo com a literatura utilizada neste trabalho.



Foto da autora.

1. PROJETO URBANO E A GOVERNANÇA DA CIDADE NO CONTEXTO DO CAPITALISMO REGULATÓRIO

Na produção do espaço urbano, a reestruturação econômica global e o papel das cidades na circulação do capital foram cada vez mais debatidos após os anos 1990, bem como o desfoque das fronteiras entre Estado e setor privado que delineou novos formatos de governança e da forma capitalista de produção do espaço (Harvey, 1989). A partir desse período, muitas análises apontaram disseminação de formas neoliberais de produção (Maricato, 2000) e governança das cidades (Swyngedouw et al., 2002), inclusive por meio da reestruturação urbana em contexto brasileiro (Rolnik et al. [orgs.], 2018).

Há aqueles que apontam a necessidade de precisão conceitual para distinguir entre práticas liberais e práticas neoliberais (Le Galès, 2016), a fim de iluminar as especificidades destas últimas na produção e gestão das cidades, importante discussão não aprofundada neste trabalho. Outros apontam o desencontro entre o ideário neoliberal difundido genericamente – a favor da máxima desregulamentação – e os acontecimentos reais que mostraram como as práticas neoliberais promovem ou no mínimo são acompanhadas pelo aumento da regulamentação (Levi-Faur, 2005), além da compreensão de que se trata de um processo de regulação da desregulamentação (Aalbers, 2016). Essa é uma das características do contexto denominado por Levi-Faur (2005) como capitalismo regulatório que é marcado por novas divisões de responsabilidades entre Estado e sociedade civil e pela profusão de tecnologias regulatórias.

Dentre tais tecnologias regulatórias estão os instrumentos da política pública, que determinam relações entre Estado e sociedade civil a partir das concepções teóricas e técnicas que carregam (Lascoumes & Le Galès, 2007). Não são elementos neutros e influenciam nos resultados da política, sendo que a proliferação de instrumentos pode inclusive estar relacionada à maior facilidade de atores concordarem sobre métodos do que sobre objetivos (Ibid., p. 16). Além disso, no contexto da produção do espaço urbano os instrumentos assumem papel central (Marques, 2018, p. 20) e influenciam nos padrões de governança envolvidos na produção e implementação de políticas (Marques, 2017).

Esse contexto deve ser levado em conta ao analisar a trajetória brasileira e mais especificamente paulistana de elaboração de políticas de reestruturação urbana (por vezes denominadas de renovação, reabilitação,

reconversão, requalificação, regeneração, entre outras). Pelo menos desde os anos 1970 ganha relevância a crítica ao planejamento tecnocrático e generalizante, dentre outros motivos por sua incapacidade de endereçar os problemas específicos de cada território (Villaça, 2004). A partir dos anos 1990 fortalece-se no país e em São Paulo a discussão sobre trechos urbanos afetados pelos impactos territoriais da reestruturação econômica global (Nobre, 2000), muitos deles áreas industriais (Menegon, 2008), que demandariam transformações profundas visando reinseri-los econômica e socialmente no cotidiano da cidade, além de ajudarem a construir a imagem da São Paulo globalizada (Ferreira, 2004; Fix, 2007). Desde esse período foram discutidos políticas e instrumentos diversos buscando lidar com a renovação urbana (mas não apenas), em trajetória cujo legado das políticas deve ser analisado como influência ao conteúdo do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, em que houve a criação de diversos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana não previstos no Estatuto da Cidade.

A criação de instrumentos costuma ser pragmática em objetivos, pautada pela noção de eficiência baseada em sua aplicação e no resultado de experiências anteriores (Lascoumes & Le Galès, 2007). Entende-se que os novos instrumentos do PDE 2014 podem ter sido influenciados por tal sentido de busca de eficiência, em geral analisada a partir das críticas e falhas de modelos anteriores. Nesse sentido, o destaque dado ao projeto urbano como elemento articulador de políticas na gestão municipal à época do PDE 2014 (Jesus, 2016) sinaliza novas formas de lidar com a política de reestruturação territorial, buscando inserir o projeto urbano na condução ordinária da política urbana municipal.

A defesa do desenho urbano como campo disciplinar (Del Rio, 1990) e do projeto urbano como elemento antecipador de transformações (Sales, 2005) para atuação no espaço urbano mais flexível, atenta às especificidades locais e mais ágil do que por meio do planejamento tecnocrático (Portas, 2003; Ascher, 2010) permeou a trajetória de políticas de reestruturação urbana paulistanas (Nobre, 2019). Contrastando com a crítica da associação dos projetos urbanos à agenda do planejamento estratégico, em especial na figura dos Grandes Projetos Urbanos (GPU) (Vainer, 2000; Swyngedouw, 2002; Oliveira et al., 2012), a forma de incorporar o projeto urbano nas políticas de reestruturação variou ao longo do tempo, com concepções do projeto urbano como articulador de proposta urbanística, financiamento e gestão/implantação (Lungo, 2004), como procedimento para antecipar intenções públicas e privadas quanto à transformação urbana (Sales, 2005) ou como articulador de políticas (Jesus, 2016), com influência na estrutura administrativa estatal no setor de planejamento urbano, nos instrumentos voltados à reestruturação urbana e, consequentemente, nas relações entre Estado, setor privado e sociedade civil nesses processos.

O objetivo deste capítulo introdutório é discutir brevemente referências teóricas centrais sobre instrumentos da política pública no contexto do capitalismo regulatório e sobre relações entre projetos urbanos e políticas de reestruturação urbana, para subsidiar as análises dos capítulos seguintes. Traz conceitos e debates considerados fundamentais para a

organização crítica da trajetória da política de reestruturação urbana paulistana e do modo como o projeto urbano foi mobilizado por ela, buscando situar a inserção do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) nesse percurso. Embora este trabalho não tenha como foco as alterações de padrões da governança urbana, estes podem ser úteis ao estudo das políticas do urbano por auxiliar na compreensão das ações dos atores que influenciam a produção e implementação de políticas a partir das redes e padrões de relações que estabelecem entre si (Marques, 2017, p. 2). Entendendo que a análise dos instrumentos auxilia a identificar formas de organização da sociedade, pretende-se delinear aspectos das relações formais e informais entre atores estatais e não-estatais, buscando questionar de que modo o projeto urbano afeta tais relações e a própria elaboração da política.

1.1. A difusão do capitalismo regulatório e o aumento de híbridos público-privados

Pelo menos desde os anos 1970 são relatadas alterações na relação entre Estado e setor privado em contexto europeu e mais particularmente britânico. Na governança das cidades este processo foi largamente analisado a partir da observação de Harvey (1989) de que nesse período começaram a ser adotadas premissas empreendedoras na política urbana, ainda que estas coexistissem com as antigas formas "administrativas" de governar a cidade. Principalmente a partir de argumentos ligados a dificuldades econômicas e em contexto de aumento da dificuldade de controle dos fluxos financeiros globais, o Estado passava a assumir papéis de facilitação e coordenação para que fossem formadas coalizões – a partir de parcerias público-privadas – nas quais o setor privado ganhava protagonismo na produção do espaço urbano.

O período também foi marcado por contestações de movimentos sociais urbanos aos governos, levando a estes preocupações sobre como evitar grandes conflitos sociais, chegando em casos pontuais a incorporar movimentos e grupos sociais em processos decisórios e de gestão comunitária (Del Rio, 1990). Tal processo de redefinição de funções estatais e não-estatais, que já era percebido em diversos campos de elaboração de políticas e provisão de serviços, tornava-se também visível globalmente.

Levi-Faur (2005) analisa a partir do contexto europeu o aumento da presença privada em atividades de provisão ou execução de políticas após o período do Estado de bem-estar social, quando havia o predomínio estatal tanto na condução quanto na provisão de políticas. Identifica que essa nova divisão do trabalho entre Estado e sociedade é parte de contexto que denomina capitalismo regulatório, que teria se difundido globalmente desde os anos 1980. O autor enfatiza que a governança tem ocorrido por meio da regulação, estabelecendo uma nova ordem social, política e econômica na qual a regulação não é apenas exercida pelo Estado.

O capitalismo regulatório consiste em cinco características inter-relacionadas: (i) uma nova divisão do trabalho entre Estado e sociedade; (ii) o aumento na delegação de poderes que reorganiza fronteiras entre *experts* e políticos; (iii) a proliferação de novas tecnologias regulatórias; (iv) a

formalização de relações interinstitucionais e intrainstitucionais e a proliferação de mecanismos autorregulatórios à margem do Estado; e (v) o aumento da influência de *experts* em geral e de redes internacionais de *experts* particularmente.

Para o autor, este processo leva à reestruturação do Estado e à demanda crescente por regulações, o que sinaliza como o poder atualmente está arraigado nas regras e, consequentemente, que o monopólio de fazer as regras e/ou de executar as regras é grande fonte de poder. Cabe lembrar que a regulação – especificamente a legislação produzida pelo Estado e que regula a produção da cidade – sempre foi marco delimitador de fronteiras de poder[1] e de cidadania, por vezes incidindo sobre trechos relativamente pequenos frente às dimensões da cidade, como na América Latina (Rolnik, 1997). A lei pode assumir caráter de modelo mesmo que não seja seguida e nestes casos em que não é sua incidência que define a forma da cidade "é onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos" (Ibid., p. 14).

Parte das especificidades trazidas por Levi-Faur (2005) diz respeito à proliferação das formas, mecanismos e atores que passam a promover a regulação, em processos que tanto constrangem quanto viabilizam dinâmicas neoliberalizantes. A demanda por regulação também advém de setores não-estatais, como demandas sociais por legitimidade e confiança em situações que envolvem aceitar e lidar com riscos, além da proliferação de instrumentos regulatórios ligados à responsabilidade social das empresas [*corporate social responsibility*]. Muitos destes processos relacionam-se à busca por eficiência:

> A eficiência é frequentemente alcançada por meio de regulações inteligentes que são um sinônimo do funcionamento eficiente dos mercados. Ao mesmo tempo, a legitimidade do capitalismo depende da habilidade do governo mitigar externalidades negativas por meio de "regulações sociais" (ou a regulação do risco). A regulação é tanto um elemento constituinte do capitalismo (como a estrutura que viabiliza os mercados) e a ferramenta que o modera e o socializa (a regulação do risco) (Levi-Faur, 2005, p. 14)[2].

Neste processo de aumento da regulação e de delegação de funções por parte do Estado, a busca por novos instrumentos mais eficientes é constante e os *experts* tornam-se atores centrais para a difusão do modelo. O autor analisa a difusão global do modelo e indica que as redes de profissionais e *experts* são nós importantes deste processo, inclusive passando a regular em nome do Estado ou para o Estado. Raco (2014, p. 179), a partir da contribuição de Levi-Faur, aponta que este aumento da hibridização entre público e privado cria ciclo no qual o Estado regula atores privados e estes regulam em nome do Estado, fazendo com que "as noções de responsabilidade democrática por meio da representatividade percam relevância"[3].

Levi-Faur defende que a regulação não é apenas aspecto marginal da expansão da ordem capitalista neoliberal, inclusive por aumentar a confiança pública ao ajudar a legitimar mercados e facilitar transações. Segundo o autor, o neoliberalismo deu ímpeto a reformas regulatórias que incluem a criação de novos instrumentos e novas autoridades regulatórias, muitas

1. "*Legislative and regulatory instruments are tools that borrow from the routinized legal forms constituting the archetype of state interventionism. However, the latter is not homogeneous, and much of the literature of the sociology of law has shown that this type of regulatory instrument includes three fairly clearly articulated dimensions. First of all, legislative and regulatory instruments exercise a symbolic function, as they are an attribute of legitimate power and draw their strength from their observance of the decision-making procedure that precedes them.* (...) [They] *also have an axiological function: they set out the values and interests protected by the state. Finally, they fulfill a pragmatic function, in directing social behaviors and organizing supervisory systems. These three functions are combined in different proportions*" (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 12).

2. Tradução livre de "*Efficiency is often achieved through smart regulations that are a sine qua non for the efficient function of markets. At the same time, legitimacy of capitalism rests on the ability of government to mitigate negative externalities through "social regulation" (or the regulation of risk). Regulation is both a constitutive element of capitalism (as the framework that enables markets) and the tool that moderates and socializes it (the regulation of risk)*".

3. Tradução livre de "*notions of democratic accountability through representation lose their salience*".

vezes com foco na promoção de aspectos competitivos nas políticas. Ou seja, "enquanto no plano ideológico o neoliberalismo promove a desregulação, na prática ele promove, ou pelo menos é acompanhado pela regulação" (Levi-Faur, 2005, p. 14)[4].

Esta conclusão dialoga com as análises de Aalbers (2016) que avançam em relação a suas próprias teorias sobre processos de re-regulação e de desregulamentação, argumentando que conceitualmente esta última é imprecisa e frequentemente usada como sinônimo de de outros processos, como de privatização. Ele propõe o conceito de regulação da desregulamentação [*regulated deregulation*] e analisa processos e teorias indicando que a regulação é cada vez mais densa, especializada e sujeita a diferenciações jurídicas, "consequentemente menos acessível à sociedade em geral e mais aberta a ser mobilizada por corporações privadas grandes, poderosas e frequentemente financeirizadas" (Aalbers, 2016, p. 2)[5]. Nesta análise, que considera ser uma contribuição à conceituação do neoliberalismo, o autor indica o papel central do Estado na promoção de tal regulação da desregulamentação, por vezes agindo como facilitador de condições de neoliberalização.

Para situar o contexto brasileiro, Rolnik et al. (2018) baseiam-se, dentre outros trabalhos, em Aalbers para construir panorama de processos de reestruturação urbana em São Paulo, Minas Gerais e Ceará. As análises identificam dinâmicas que sinalizam novas formas de governança urbana e de regulação do território por meio de um

> (...) modelo de política urbana que ganha força a partir da introdução e modificação de normativas e instrumentos que possibilitam, de um lado, grande autonomia de atores privados nas definições e execução desses projetos e, do outro, grande penetração do capital financeiro além da redução das esferas democráticas de participação popular e aprofundamento das desigualdades socioterritoriais (Rolnik et al. [orgs], 2018, p. 8).

Raco (2014) explora a forma pela qual a regulação por meio de contratos tem ajudado a redefinir as fronteiras entre público e privado. Ele identifica que os mecanismos contratuais são pouco analisados por serem vistos como mera extensão da lógica de desenvolvimento, mas defende que eles ajudam a entender as atuais práticas estatais e modos de responsabilização democrática. Para ele, os processos da governança urbana vêm sendo transformados por uma demanda crescente de 'fazer as coisas' e entregar 'a tempo' e 'dentro do orçamento' (Raco, 2014, p. 181) e os contratos têm papel relevante nestas alterações.

A partir do estudo das dinâmicas e redes de entrega para provisão de infraestrutura para os Jogos Olímpicos de Londres de 2012, ele identifica que premissas democráticas foram transformadas em requisitos contratuais, caracterizando processo de desenvolvimento com privatização conduzida pelo Estado [*state-led privatization*]. Embora destaque que o caso tem especificidades por se tratar de projeto emblemático [*flagship project*] e principalmente por exigências e formatos impostos para Olimpíadas, ele argumenta que seus processos estão inseridos em lógicas cada vez mais comuns no desenvolvimento das políticas urbanas. Assim, entende que

4. Tradução livre de "*While at the ideological level neoliberalism promotes deregulation, at the practical level it promotes, or at least is accompanied by regulation*".

5. Tradução livre de "*therefore less accessible to society at large and more open to be mobilized by big, powerful and often financialized corporations*".

essas iniciativas não devem ser consideradas únicas, pois refletem e influenciam processos ampliados. Considerando que o modelo olímpico é bem-sucedido a partir da lógica de que *o que importa é o que funciona*, pode vir a ser adotado em mais situações, trazendo significativos riscos à garantia do interesse público e dos princípios democráticos.

Em sua análise identifica duas tendências aparentemente contraditórias nas políticas de desenvolvimento urbano, contrastando a ênfase internacional em modelos de "boa governança" pautados pelo empoderamento comunitário democrático à crescente tendência de as cidades disputarem programas de grande escala (logo, de alta complexidade técnica e regulatória). Essas tendências seriam opostas, pois os programas de grande escala necessariamente implicam mecanismos de redução de risco, principalmente a financiadores e executores privados. A identificação da alteração na governança urbana por meio de casos de parcerias público-privadas nas quais o risco seria assumido pelo poder público e os benefícios pelo setor privado já era apontada por Harvey (1989). Mas Raco analisa a "transcrição técnica" de tais riscos – que incluem disputas políticas e democráticas – por meio contratos, em processo no qual

> demandas democráticas são recaracerizadas como 'ameaça' ou 'risco' a futuros retornos de investimento e a lógica óbvia é a de que empresas privadas usem regulações e contratos para insularem-se de demandas sociopolíticas (Raco, 2014, p. 180)[6].

O caso analisado por ele aponta que tal insulamento e a minimização de riscos (parte deles assumidos pelo Estado) tornam-se fundamentais para viabilizar o modelo de entrega da política. Sustenta-se em narrativas de ineficiência e incapacidade do Estado em lidar com a questão por meio de instituições e sistemas existentes, levando a formatos de alta complexidade técnica que apenas podem ser assumidos por poucas corporações mundiais e que dependem de enormes quantidades de contratos e subcontratos com pouco ou nenhum controle social sobre seu conteúdo. A pequena presença popular restringe-se a momentos iniciais da elaboração do processo e não de sua implantação, quando a responsabilidade é transferida para gerentes de projeto e convertida em programa técnico, esvaziando disputas políticas sobre o interesse público e congelando decisões chave em momentos específicos com o objetivo de facilitar o andamento do processo. Torna-se relevante questionar possíveis significados da expansão deste formato para práticas cotidianas da produção de políticas urbanas.

> É possível que 'interesses públicos' tornem-se o foco de negociações contratuais entre e dentro de elites tecnocráticas, custeadas por agências dos setores público e privado. Cidadãos e comunidades podem ser cada vez mais forçados a buscar modos alternativos de resistência, longe do sistema político formal. (...) A democracia representativa formal e até mesmo a representação participativa entendida como nas recentes declarações de boa governança, podem estar se tornando menos significativas conforme a localização da política se desloca para domínios cada vez mais tecnocráticos (Raco, 2014, p. 195)[7].

6. Tradução livre de "*Democratic demands become recharacterized as a 'threat' or a 'risk' to future investment returns and the obvious logic is for private companies to use regulations and contracts to insulate themselves from socio-political demands*".

7. Tradução livre de "*It may be that 'public interests' become the focus of contractual negotiations between and within technocratic elites, funded by public and private sector agencies. Citizens and communities may be increasingly forced to look to alternative modes of resistance, away from the formal political system. (...) Traditional representative democracy, and even participative representation as understood in recent proclamations of good governance, may be becoming less significant as the location of politics shifts to ever more technocratic domains*".

1.2. Proliferação de instrumentos da política pública

Este deslocamento da política a esferas cada vez mais tecnocráticas também pode ser entendido como aspecto do capitalismo regulatório, por se tratar de ordem tecnológica tanto quanto política. "É tecnológica no sentido de que é moldada não apenas pelo debate sobre mais ou menos governo, mas também pela busca por melhores instrumentos de regulação"[8] (Levi-Faur, 2005, p. 21). A criação dos chamados *novos instrumentos da política pública* (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 13) situa-se no contexto de crítica à burocratização e mudança de funções tradicionais do Estado, inclusive com aumento do papel de coordenador do Estado a partir da criação de estruturas para formação de acordos. Estes novos instrumentos frequentemente se prestam a organizar novas formas de relação política, às vezes pautados por mecanismos de consulta e comunicação, e ajudam a renovar compreensões de legitimidade mesclando racionalidade técnica e racionalidade democrática por seu desenvolvimento negociado.

8. Tradução livre de "*It is technological in the sense that it is shaped not only by the debate about more or less government but also by the quest for better instruments of regulation*".

Enquanto no léxico dos estudos urbanos a expressão instrumento urbanístico é fundamental[9] ao debate sobre planejamento como política pública – inclusive, por vezes, reduzindo o caráter das disputas políticas por trás de seus aspectos técnicos –, nos campos da ciência política e administração pública há certa resistência ao estudo das políticas públicas a partir dos instrumentos. De acordo com Lascoumes e Le Galès (2007), isso seria resultado da abordagem funcionalista da literatura sobre instrumentos por, dentre outros aspectos, conceber a política pública como pragmática, mera abordagem técnica e política para resolver problemas através de instrumentos. Estes são naturalizados como se estivesse sempre à disposição para serem utilizados em sua plenitude, questionando-se apenas sua adequação aos objetivos colocados e avaliando-os basicamente por sua efetividade.

9. Ou até mesmo excessiva, pois haveria um "hábito usual [dos planejadores] de superenfatizar discussões sobre instrumentos em detrimento do debate em torno dos (possível ou potenciais) protagonistas, seus valores e sua dinâmica" (Souza, 2002, p. 523).

> Ante as deficiências das ferramentas clássicas, a procura por novos instrumentos é pragmática em objetivos e frequentemente é vista ou como oferecendo uma alternativa aos instrumentos usuais (cujos limites foram demonstrados pelos inúmeros trabalhos sobre implementação) ou como desenhando meta-instrumentos para viabilizar a coordenação de instrumentos (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3)[10].

10. Tradução livre de "*Faced with the deficiencies of the classic tools, the search for new instruments is pragmatic in aim and is very often seen either as offering an alternative to the usual instruments (whose limits have been shown by the numerous works on implementation) or as designing meta-instruments to enable coordination of the traditional instruments*".

Para tais autores do campo da sociologia da ação pública, os instrumentos são um tipo de instituição social, são operacionalizados por dispositivos concretos que denominam técnicas e que, por sua vez, possuem microdispositivos aos quais chamam ferramentas. Argumentam que é preciso investigar o escopo ideológico dos instrumentos, bem como questionar de que forma a escolha dos instrumentos significa a própria escolha política. Por esse motivo, esta pesquisa de mestrado considera relevante analisar em quais contextos e instrumentos o projeto urbano influenciou a escolha e os desdobramentos da política no contexto paulistano, bem como analisar permanências e descontinuidades nesta trajetória. Considera-se que os instrumentos:

> (...) determinam parcialmente o modo como atores vão se comportar; criam incertezas sobre os efeitos do equilíbrio de poder (...); eles levam à frente certa representação dos problemas (...). Como qualquer instituição, instrumentos permitem a estabilização de formas de ação coletiva, e tornam o comportamento dos atores mais previsíveis e provavelmente mais visíveis (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 9)[11].

Em suma, tanto a disputa política determina o caráter do instrumento quanto o desenho do instrumento pauta o formato de disputa política, constituindo-o em arena de luta socioespacial específica e organizando relações sociais e institucionais. Dessa forma, é preciso abordar os instrumentos considerando que não são neutros, produzem seus próprios efeitos (às vezes contrários aos objetivos expressos) e são uma forma condensada de conhecimento sobre o exercício do controle social (Lascoumes & Le Galès, p. 3). Como coloca Marques (2018), os instrumentos determinam estratégias de produção de políticas e,

> Ao fazê-lo, estruturam elegibilidades, beneficiam ou desmobilizam atores e, sobretudo, influenciam resultados (...). Os instrumentos de políticas estão presentes em todos os tipos de políticas, mas considerando a proximidade das políticas do urbano da operacionalização das ações do Estado, ocupam nelas um papel de destaque. Nesse caso, apresentam usualmente desenhos especializados e ligados a localizações e fluxos espaciais (Marques, 2018, p. 20).

Uma das especificidades do instrumento urbanístico reside em seu caráter vinculado à concretude física que objetiva por meio da transformação urbana. Seus mecanismos ligados à regulação como parâmetros de uso e ocupação, demarcações territoriais e quantidade de área passível de ser construída, refletem-se em espacialidades cuja análise nos campos dos estudos urbanos e da arquitetura é frequentemente pautada pela noção de controle material da transformação física. No entanto, e como comentado anteriormente, esses instrumentos são também – e talvez principalmente – mecanismos de controle social tanto em seus processos de elaboração quanto de implantação, momento no qual as transformações física e social aparecem mais nitidamente, como em processos de segregação socioespacial.

No caso brasileiro, a ênfase no papel da regulação como meio de incidir na redução de desigualdades socioespaciais e de efetivar princípios ligados à luta pela reforma urbana[12] ganhou força nos anos 1970 e 1980 e teve no Estatuto da Cidade em 2001 a consolidação de diversos instrumentos voltados a regular a produção do espaço urbano com perspectivas redistributivas e de interesse público. Esse processo terminou por dividir a crítica feita pela literatura urbana entre os que defendiam que a correta regulação a partir dos instrumentos seria capaz de promover modelos de urbanização pautados pela justiça social e os que colocam que os instrumentos carregam contradições dos contextos nos quais se inserem, ficando submetidos aos interesses dos atores que produzem a cidade e às lógicas de produção capitalista do espaço.

11. Tradução livre de "*they partly determine the way in which the actors are going to behave; they create uncertainties about the effects of the balance of power (...); they drive forward a certain representation of problems (...). Like any institution, instruments allow forms of collective action to stabilize, and make the actors' behavior more predictable and probably more visible*".

12. A concepção da reforma urbana pode ser entendida como o "conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (...) Dessa forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a 'ordem' que com a justiça social" (Souza, 2002, p. 158).

A aposta de que a correta regulação e implementação seja a chave para "boas" transformações urbanas carrega certa expectativa de que técnica se sobreponha a determinadas disputas políticas. A análise de que os instrumentos não podem ser compreendidos como inerentemente progressistas indica que estes incorporam contradições que os levam a produzir e reproduzir as desigualdades estruturais fruto das lógicas às quais estão submetidos (inclusive liberais e neoliberais). Seriam as próprias disputas políticas que moldam os objetivos das transformações urbanas e os próprios termos ou conceitos que balizam a regulação, como a função social, o interesse social e o interesse público (Moroso et al., 2018). Nesta leitura, enquanto estiverem dentro das lógicas neoliberais e a propriedade for uma mercadoria, os instrumentos serão utilizados para produzir e reproduzir as desigualdades estruturais fruto da implementação destas lógicas. Raco analisa debate teórico correlato em contexto internacional a partir do capitalismo regulatório, identificando que neste sistema,

> a democracia se converteu em uma série de debates sobre como melhor regular a conduta de atores por meio da criação de 'comunidades de destino compartilhado' em que todos os órgãos públicos, privados e do terceiro setor tornam-se dependentes uns dos outros (Raco, 2014, p. 177).

Ele identifica que, para parte da literatura, esse não é um processo necessariamente prejudicial à governança democrática e ao senso coletivo de interesse público (Ayres & Braithwaite, 2000 apud Raco, 2014), enquanto para autores da esquerda crítica (Swyngedouw, 2009; Wacquant, 2008 apud Raco, 2014) essas práticas representam uma erosão do processo democrático no qual retirar dimensões políticas se torna precondição para implementar políticas.

Voltando ao caso brasileiro, é considerado pequeno o avanço da agenda da reforma urbana pela redução de desigualdades por meio da incorporação e utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade nos planos diretores e nas gestões municipais após 10 anos de aprovação da lei (Santos Jr. & Montandon, 2011). Para Souza (2002, p. 161), a falta de amarração nacional da reforma urbana foi uma derrota estratégica para a efetivação de seus princípios e resultou no "legalismo" e tecnocratismo devido ao enfoque excessivo na elaboração de planos diretores. Para Randolph (2007, p. 3), o formato definido para participação popular limitou o potencial dos planos diretores por determinar sua formulação muito calcada da racionalidade do Estado capitalista e, portanto, servindo à "legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos".

Nesse sentido, agendas ligadas a tais setores hegemônicos (por exemplo, para desenvolvimento imobiliário) utilizaram-se do próprio plano e de seus instrumentos para propor transformações urbanas como as de reestruturação territorial, comuns em contextos metropolitanos a partir, por exemplo, das operações urbanas consorciadas (OUC). Acompanhando ou respondendo à disseminação de certos instrumentos como as OUCs, houve a proliferação de técnicas e ferramentas que se combinaram a instrumentos existentes ou tornaram-se alternativas a eles, muitas vezes com

o objetivo de burlar princípios de interesse público ou social. É o caso de diversas "artimanhas regulatórias" identificadas em São Paulo (Santoro et al., 2018), que na prática regularam a desregulamentação (Aalbers, 2016) e colaboraram para o afastamento dos processos de reestruturação urbana de princípios redistributivos e de interesse público.

Santoro et al. (2018, p. 118) indicam que existe "uma paulatina transformação da moradia adequada em problema técnico e tecnocrático", em processo no qual a regulação urbana e suas alterações são justificadas pela produção de habitação de interesse social (HIS), legitimam operações imobiliárias complexas e resultam em números irrisórios frente ao quadro de necessidades habitacionais. É possível remeter estes processos ao questionamento colocado por Raco (2014, p. 195) sobre os riscos da transformação do interesse público em mero detalhe contratual técnico, neste caso pensando se e como influencia em possível esvaziamento de disputas políticas em torno do direito à moradia e da HIS como interesse público.

O trabalho de Santoro et al. (2018) identifica que a disseminação das OUCs veio acompanhada tanto de mecanismos que buscaram garantir a produção de HIS quanto de imprecisões ou ferramentas que tornaram tais garantias pouco significativas ou não-obrigatórias. Outra disputa em torno das OUCs, muito mais restrita a esferas técnicas e acadêmicas do que a luta popular pelo direito à moradia, foi a ausência do projeto urbano como elemento condutor das transformações esperadas. A disseminação das OUCs não veio acompanhada da realização de projetos urbanos, embora no caso paulistano tenha havido esforços para incluir a dimensão do desenho urbano na elaboração das propostas de OUC (Sales, 2005) e a ausência de projeto seja um dos fatores apontados como responsáveis por reduzir o potencial do instrumento (Abascal et al., 2013). A utilização deste instrumento de gestão e financiamento de intervenções urbanas é frequentemente analisada em relação à agenda do planejamento estratégico e Grandes Projetos Urbanos (GPU) (Nobre, 2000; 2019; Tonucci Filho & Freitas, 2019) ou como parte do arranjo institucional para implantação de GPU (Sarue, 2015).

1.3. Planejamento, projeto urbano e a governança da cidade

Para apresentar o contexto de alterações na governança urbana a partir da entrega de projetos urbanos emblemáticos como o dos Jogos Olímpicos de Londres, Raco (2014, p. 180) aponta que frente ao contexto de demanda por modelos de "governança inteligente", sistemas de planejamento são frequentemente apresentados como defasados e limitadores diante da velocidade das mudanças de cidades contemporâneas. Não que este seja um fenômeno recente ou exclusivo da relação com as Olimpíadas, já que desde os anos 1960 ganhavam força em contexto europeu as críticas às políticas de reestruturação urbana do pós-guerra (Del Rio, 1990) e à incapacidade de o planejamento urbano generalizante lidar com o ordenamento do território (Del Rio, 1990; Ascher, 2010). A percepção de que a "produção repetitiva de massa entrou em choque com a diferenciação social e a diversificação das demandas" (Ascher, 2010, p. 50) reforçava a necessidade de encontrar outras formas de atuar na produção do espaço e abria caminho para investigações sobre modelos alternativos de planejamento, como o colaborativo ou comunicativo (Healey, 2003; Randolph, 2007) e para a compreensão do desenho urbano como novo campo de conhecimento (Del Rio, 1990)[13] e do projeto urbano como novo elemento para propor a intervenção na cidade (Portas, 2003).

> A demanda de projeto urbano resulta, portanto, da constatação da inadequação dos processos jurídicos, dos métodos de composição, das técnicas de direção de projetos, das formas de consulta das populações e, sobretudo, da evidência que uma espécie de revolução cultural era necessária para compreender esta cidade que não era mais a das grandes periferias abertas, mas a das interações complexas entre usos e percepções. Uma cidade também, na qual um urbanismo privilegiando a intervenção pública devia encontrar novas formas de negociação entre a coletividade e os investidores. Uma cidade enfim, e também um pensamento urbanístico, capazes de permanecer mais tempo do que o das campanhas rápidas de "*aménagement*" do pós-guerra [Entrevista de Jean-Louis Cohen a Retto Jr. (2005, p. 4)].

Para Villaça (2004, p. 177), no Brasil esse mesmo período demarca a denominação do processo de planejamento urbano em seu formato *stricto sensu*. Para ele, o discurso de necessidade de integração de ações e objetivos de planos urbanos desenvolve-se nos anos 1950 (embora a intenção de integração fosse perceptível desde o início do século XX) e a partir da década de 1960 este processo é nomeado planejamento urbano. Para Souza (2002, p. 132) a ideia principal do planejamento nesse período ainda era a da modernização da cidade, assumindo a abordagem sistêmica e o enfoque racional como racionalidade instrumental. Foi nos anos 1980 que a "crise do planejamento urbano e regional" que o desacreditava e associava a práticas negativas e autoritárias desembarcou ao Brasil no plano ideológico (Souza, 2002, p. 45), por vezes com tentativas errôneas e deliberadas de substituir o planejamento pela gestão urbana (Ibid., p. 31).

13. Del Rio (1990, p. 54) define desenho urbano como "o campo disciplinar que trata a dimensão físico-ambiental da cidade, enquanto conjunto de sistemas físico-espaciais e sistemas de atividades que interagem com a população através de suas vivências, percepções e ações cotidianas. Procura-se tratar da produção, da apropriação e do controle do meio ambiente construído, processos estes que estão, necessariamente, permeados pela dimensão temporal".

Del Rio (1990) entende o desenho urbano como parte do processo de planejamento. Sua origem se dá no vazio entre arquitetura e planejamento que resultaria na ausência do pensamento urbanístico sobre o espaço público cotidiano da população, sendo que em contexto europeu e norte-americano o desenvolvimento do desenho urbano teve influência do aumento da participação popular no planejamento e gestão urbana comunitária. Para ele, as duas características principais do desenho urbano seriam a interdisciplinaridade nas categorias de análise e sua natureza essencialmente físico-ambiental. Dentre as temáticas interdisciplinares estariam os meios de implementação, e Del Rio (1990, p. 49) concorda com outros autores quanto à necessidade de o desenho urbano se engajar em negociações como forma de viabilizar sua implantação. Assim, mesmo com a ênfase no caráter físico-territorial do desenho urbano e das categorias teórico-metodológicas que aborda em sua obra, Del Rio pontua dois dos aspectos que, articulados à proposta urbanística, caracterizam o projeto urbano: financiamento e gestão.

Segundo Portas (2003) a expressão projeto urbano faz parte do léxico do planejamento e transformação das cidades pelo menos desde os anos 1960, promovida pelas ideias do Team X relacionadas ao urbanismo moderno, período que o urbanista português denomina 1ª geração dos projetos urbanos. A 2ª geração foi marcada pela crise dos anos 1970, com a maior parte das intervenções de cunho local, pontuais e não promovidas pelo setor público. Incorporou novas formas de projetar e intervir considerando tipologias e morfologias preexistentes do tecido das cidades, com a intenção de produzir espaços de uso coletivo e contribuir para a requalificação de todo seu entorno imediato.

> A insuficiência destas diferentes estratégias de intervenção conjuntamente com os novos ambientes enfrentados pelas cidades (determinados pela competição, coesão e sustentabilidade), obrigam a que a teoria urbanística e as políticas urbanas investiguem e definam tanto o sistema de planejamento, como os processos e tipos de intervenção, assim como, finalmente, as relações entre estes dois aspectos (Portas, 2003, p. 1)[14].

Para Portas, a 3ª geração do projeto urbano se diferencia das primeiras por estabelecer uma relação não hierárquica com o plano, com novas oportunidades, processos e mecanismos para a organização das intervenções[15]. O autor defende que esse novo método estratégico é mais contínuo e menos definido espacialmente do que o plano tradicional e indica como problema a resistência ideológica ou burocrática em aceitar a legitimidade de tal processo que é vinculado ao aproveitamento de oportunidades. Aponta como três características principais a serem contempladas pelo programa do projeto (1) o diagnóstico amplo das demandas, interesses e organização de simulações, (2) a viabilidade do mesmo e (3) sua imagem para justificar a pré-visualização do resultado e sua avaliação pública.

Embora utilize a expressão *projeto urbano*, e não *grande projeto urbano*, as construções teóricas, referências e panorama da prática de projeto organizados por Nuno Portas enquadram sua análise nas definições conceituais dos grandes projetos urbanos (GPU). O tema ganha importância na

14. Tradução livre de "*La insuficiencia de esas diferentes estrategias de intervención conjuntamente con los nuevos ambientes con los que se enfrentan las ciudades (determinados por la competición, cohesión y sustentabilidad), obliga a la teoría urbanística y a las políticas urbanas a investigar y definir tanto el sistema de planificación, como los procesos y los tipos de intervención, así como, finalmente, las relaciones entre estos dos aspectos*".

15. Para Arantes (2000, pp. 12-13), a 3ª geração urbanística não traz rupturas em relação à anterior, à exceção do gerenciamento assumidamente empresarial que levou a "ressuscitar o vocabulário descartado do 'planejamento', posto em descrédito pela voga contextualista anterior".

pesquisa sobre as transformações das cidades e a disseminação de novas formas neoliberais de produção do espaço tanto no contexto de países capitalistas centrais quanto na América Latina. Especificamente no Brasil, parte de sua análise foi consolidada nos anos 1990 pelos estudos sobre o planejamento estratégico, ou seja, no mesmo período que de acordo com Villaça (2004, p. 236) marca o início do processo de politização do planejamento urbano brasileiro como resultado do aumento da consciência e organização populares.

A flexibilidade, característica frequente em debates sobre projeto urbano e o modelo do planejamento estratégico[16], é colocada na literatura favorável à atuação estratégica como meio de garantir o aproveitamento de oportunidades, criando condições técnicas e institucionais para tal (Portas, 2003; Lungo, 2004). Autores críticos a tal abordagem têm buscado demonstrar empiricamente como a flexibilidade é mobilizada em prol de práticas neoliberais e frequentemente antidemocráticas na reestruturação urbana, em processo que não ocorre à margem do Estado, mas também por sua atuação direta (Arantes et al., 2000; Nobre, 2000, 2019; Swyngedouw et al., 2002; Oliveira et al., 2012). Há aqueles que disputam o potencial da flexibilização regulatória e da excepcionalidade para lidar com características como a informalidade urbana (Roy, 2005) e a precariedade habitacional de maneira mais adequada aos contextos locais, enquanto outros destacam seu uso frequente visando aumentar potenciais construtivos e rentabilidades privadas (Rolnik et al. [orgs], 2018; Tonucci Filho & Freitas, 2019).

Cabe lembrar que a flexibilização dos instrumentos de planejamento urbano sempre foi demanda por parte do mercado, por exemplo, na relação *proteção rígida – flexibilização – proteção de valores* (Feldman, 2005) que se fortalece em São Paulo desde os anos 1970. Portanto, não se trata de encarar a flexibilização como característica inovadora dos instrumentos e modelos de planejamento recentes, mas sim, de identificar as práticas e meios pelos quais foi disseminada ou alterada e os impactos de tais processos tanto no território quanto na formulação de políticas urbanas.

A partir de sistematização voltada às políticas de gestão do solo e inserida em contexto latino-americano, Lungo (2002) identifica como quatro particularidades que caracterizam os GPUs: (i) a estrutura de gestão integrando atores estatais e não-estatais, nacionais e internacionais, (ii) financiamentos volumosos demandando relações complexas entre tais atores, (iii) concepção de novos processos para transformar a cidade e (iv) o questionamento do planejamento urbano tradicional. Para o autor, a escala é fundamental para o tema, pois organiza relações complexas que determinam efeitos socioeconômicos e políticos. A esta afirmação, Lungo (2002, p. 294) conjuga a necessidade dos projetos urbanos terem "autoridade gestora que esteja desligada ou protegida da volatilidade política dos administradores municipais", apontando para as necessárias alterações na governança urbana para viabilizar tais projetos, além de considerar a necessidade de alteração do papel do Estado e dos investimentos públicos na gestão da escala, da dimensão temporal e do papel do solo nos GPU.

16. "A intervenção do Estado vai muito além de uma participação financeira e é decisiva ao produzir exceções ou renúncias fiscais ou urbanísticas que oferecem ao grande projeto um espaço legal formatado segundo suas necessidades. É aqui, talvez, em que mais se explicita a flexibilidade, elemento central dos novos modelos de planejamento" (Vainer et al., 2012, p. 15).

Em uma das primeiras avaliações comparadas de estudos de caso de GPU [*large-scale urban development projects*], Swyngedouw et al. (2002) apontam o surgimento de novos regimes de governo no contexto europeu para viabilizar a revitalização urbana. Para os autores, esses modelos

> envolvem a subordinação de estruturas formais de governo a novas instituições e agências, frequentemente acompanhadas por significativa redistribuição de poderes, competências e responsabilidades de formulação de políticas (Swyngedouw et al., 2002, p. 561)[17].

17. Tradução livre de "*involve the subordination of formal government structures to new institutions and agencies, often paralleled by a significant redistribution of policymaking powers, competencies, and responsibilities*".

Os autores indicam que tais configurações institucionais e regulatórias foram tidas como formas melhores e mais transparentes de articulação entre Estado e sociedade civil, processo no qual:

> A participação de interessados que baseia as parcerias se torna modelo normativo que é representado como fórum democrático que permite ação e comunicação aberta e não-distorcida (Swyngedouw et al., 2002, p. 561)[18].

18. Tradução livre de "*The 'stakeholder' participation on which partnerships are based becomes a normative model that is presented as a democratic forum that permits open and nondistorted communication and action*".

> São estas intervenções concretas que expressam e moldam transformações nas configurações espaciais políticas e econômicas. Elas ilustram o processo concreto pelo qual as formas pós-modernas, dinâmicas econômicas pós-fordistas e sistemas neoliberais de governança são manufaturados e pelos quais uma nova articulação de escalas regulatórias e governamentais é produzida (Swyngedouw et al., 2002, p. 551)[19].

19. Tradução livre de "*It is such concrete interventions that express and shape transformations in spatial political and economic configurations. They illustrate the actual concrete process through which postmodern forms, post-Fordist economic dynamics, and neoliberal systems of governance are crafted and through which a new articulation of regulatory and governmental scales is produced*".

Até hoje são apontados desafios ao estudo empírico comparado dos GPUs, como os diferentes contextos, efeitos e critérios de definição conceitual que determinam dificuldades metodológicas para estabelecer características típicas como porte físico da intervenção, quantidade de recursos envolvida, extensão das alterações de rendas fundiárias devido à intervenção, articulação entre escalas e investimentos simbólicos (Vainer et al., 2012). Parte do debate é pautada pela compreensão de que os GPUs se inserem em contexto de disputa entre modelos de planejamento que tem origem com o declínio do modelo tecnocrático do planejamento integrado (Vainer, 2000) e de que são a materialização de novas formas de intervenção e articulação política nas cidades (Swyngedouw et al., 2002). Para esta literatura, os GPUs refletem e amplificam a agenda neoliberal do planejamento estratégico, com práticas voltadas à competição entre cidades, políticas de *image making* orientadas pelo mercado (Arantes, 2000) e com incentivo a mecanismos de parceria público-privada. Difundiram-se principalmente por meio de transformações pautadas em programas e justificativas culturais (Arantes, 2000), megaeventos (Santos Jr., Santos, 2012), além de reestruturações urbanas em áreas portuárias (Del Rio, 2001) e industriais (Menegon, 2008). São marcados por promoverem diversos tipos de rupturas urbanas intencionais ou não, de ordem institucional, urbanística-arquitetônica, legal, imobiliária, política, simbólica, escalar ou cultural.

> Em síntese, os grandes projetos urbanos desencadeiam rupturas nos espaços físico e social, em suas múltiplas dimensões, e contribuem para a consolidação de mudanças na dinâmica socioespacial, caracterizadas por reconfigurações escalares e efeitos de desenvolvimento desigual na escala local (Vainer et al., 2012, p. 16).

Os anos 1990 e início dos 2000 no Brasil, período em que se construiu parte da crítica sobre o planejamento estratégico, foram também marcados pela politização do planejamento e pela ênfase na regulação com base nos princípios da reforma urbana como caminho para uma urbanização menos desigual[20]. Por vezes essas aparentes contradições eram visíveis em um mesmo município (Randolph, 2007, p. 2), mas pode ser ilustrado pelo lançamento em 1991 do Plano Diretor de São Paulo com inovações buscando incorporar a agenda da reforma urbana (Antonucci, 2002), enquanto em 1993 é anunciado pela Prefeitura do Rio de Janeiro o acordo para elaborar seu Plano Estratégico com padrão liberal de planejamento urbano (Vainer, 2000b). No período havia demandas por maior participação da iniciativa privada, inclusive por meio de parcerias entre o setor e o Estado, ao mesmo tempo em que se delineava um arcabouço institucional para participação e controle social, muito em função da atuação de movimentos sociais urbanos e de lutas e experiências no campo da habitação e do acesso à terra urbana.

20. Randolph (2007), a partir de Costa (2004), indica que os anos 1990 no Brasil foram caracterizados pela pluralidade de perspectivas teóricas em relação ao urbano.

Nesse contexto de diversificação de demandas (às vezes contraditórias) talvez seja possível dizer que houve uma ruptura na qual parte da crítica no campo dos estudos urbanos passou a ver o projeto urbano – não apenas o Grande – como inevitavelmente *mercadófilo*, para usar o mesmo termo que Souza (2002). Intervir em trechos urbanos seria atividade "naturalmente" sujeita à assimetria de forças entre setor privado e comunidade local ou à captura do Estado frente aos interesses do capital. Ao mesmo tempo disseminaram-se casos de urbanização de assentamentos precários, que este trabalho considera como prática de projeto urbano relevante quantitativa e qualitativamente no Brasil, produzida e consolidada (técnica, política e academicamente) a partir da especificidade do contexto nacional de urbanização desigual e da informalidade, característica marcante do chamado Sul Global (Roy, 2005).

O tema dos projetos de urbanização de assentamentos precários é envolto em disputas que vão desde a delimitação conceitual do significado da urbanização, passando pelos complexos cenários político-institucionais que constrangem tanto a elaboração de projetos quanto sua implementação[21] e levam a efeitos empíricos intencionais ou não-intencionais de tais projetos[22]. Há que se levar em conta a heterogeneidade e disputas específicas dos projetos de urbanização de assentamentos precários que por vezes ocorrem em contextos contraditórios e utilizam-se de discursos e investimentos de caráter redistributivo ao mesmo tempo em que reforçam a mercantilização da cidade (Santos Jr. & Santos, 2012). Em parte destes casos, o atendimento habitacional como a construção de moradia popular é apropriado como justificativa de interesse público agindo na verdade em prol da amplificação da mercantilização e financeirização da cidade, muitas vezes resultando na continuidade do ciclo de precariedade habitacional (Santoro, 2019).

21. Que não são exclusividade deste tipo de projeto e obra. São casos de pouco diálogo entre o Estado e o público-alvo da política de urbanização com redução destes processos a meras identificações quantitativas de demanda, alterações de escopo frequentes, interrupções de obras já iniciadas, corpo técnico insuficiente para condução, coordenação e fiscalização de projetos e obras, entre outros.

22. Como remoções forçadas, expulsões resultantes da valorização imobiliária ou fundiária, a (des)articulação com políticas públicas de redução de desigualdades socioespaciais, entre outros.

Mesmo com suas contradições e sua relativamente baixa participação no debate técnico-profissional nos campos da arquitetura e urbanismo, este tipo de projeto urbano foi inserido na agenda brasileira de políticas urbanas em diversas escalas, sendo alvo de programas[23] que fomentam o avanço de seu debate crítico e construção de políticas e capacidades estatais. Também é presente de diversas formas no debate acadêmico, como pela abordagem profissional do desenho urbano, técnicas de intervenção, práticas de construção coletiva do projeto e na discussão da legitimidade e autoria arquitetônica perante o espaço consolidado.

Esta breve abordagem sobre o projeto urbano visa situar a especificidade da disseminação concomitante, nas políticas de reestruturação urbana do Brasil dos anos 1990 e 2000, das práticas e estudos sobre Grandes Projetos Urbanos, de instrumentos urbanísticos pautados inclusive pela agenda da reforma urbana e de experiências de urbanização de assentamentos precários. Tal fato nos indica que além da citada disputa por modelos de planejamento, existe também uma disputa por modelos de projeto urbano, sejam estes compreendidos como parte integrante do cotidiano de políticas do setor de planejamento ou como processos mais autônomos.

Se é possível dizer que tal desenvolvimento foi concomitante, certamente não tiveram o mesmo nível de investimentos financeiros e políticos para tal. Estes tipos de projetos urbanos foram produzidos por atores distintos, possuem portes de intervenção e rentabilidades discrepantes, sendo o projeto de urbanização de favelas frequentemente relacionado a atuações profissionais militantes (Ferreira, 2017) ou a propostas alternativas como instrumento de luta e resistência (Oliveira et al., 2016). São muitas as questões sobre como disputas conceituais a respeito do projeto urbano podem contribuir para a construção de práticas mais democráticas e socialmente inclusivas dos campos da arquitetura, urbanismo e planejamento urbano. Mas para este trabalho o debate foi colocado em foco para remeter à diversidade de formas que o projeto urbano é inserido na política de reestruturação urbana paulistana, embora a crítica à ausência do projeto historicamente permeie diversos aspectos desta política.

23. Por exemplo, Favela-Bairro (Rio de Janeiro, 1993), Prosamim (Manaus, 2006), Renova SP (São Paulo, 2011).

É o caso da falta de projetos que articulem a aplicação dos diversos recursos públicos (e seus objetivos) em áreas que recebem investimentos "desconcentrados" – como os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – e da ausência de projeto urbano em políticas e instrumentos de reestruturação urbana, como as operações urbanas consorciadas (OUCs). De acordo com Castro (2005, p. 1), as OUCs desde suas concepções originais visavam o a atuação conjunta do poder público e do setor privado em áreas específicas para produzir novas condições urbanas por meio de projetos urbanos e planos urbanísticos específicos, o que para alguns autores, nunca foi plenamente realizado[24].

Como veremos no capítulo seguinte, no histórico das políticas de reestruturação urbana paulistanas o projeto urbano teve diferentes abordagens dentro e fora das instituições públicas, bem como múltiplos atores influenciando-o. A análise de tal trajetória permite identificar padrões de governança e o enquadramento atual da política de reestruturação urbana, na qual o projeto é tido como elemento articulador de políticas e para estabelecer pactos entre a sociedade (Jesus, 2016, p. 289). Atualmente, a quantidade de PIUs sendo propostos ou elaborados em São Paulo sugere a intenção de que o projeto urbano seja cada vez mais inserido no cotidiano da produção de políticas de reestruturação urbana por meio deste instrumento específico.

24. "A aplicação desse instrumento apequena-se na forma de uma política reducionista (...). A apropriação do território pelo mercado, em face da não implementação ou implementação parcial de projetos urbanos pelo Estado, tem como resultado a morosidade ou esquecimento da requalificação do espaço público e do ambiente construído" (Abascal et al., 2013, p. 77).



Foto: Fábio Mariz Gonçalves

2. PROJETOS URBANOS NAS POLÍTICAS DE REESTRUTURAÇÃO URBANA PAULISTANAS

Este capítulo analisa as alterações de concepções e formas de inserção de projetos urbanos na política de reestruturação territorial paulistana ao longo dos anos, fazendo uma recomposição histórica organizada por períodos, para situar diferentes visões e tentativas de aplicação de instrumentos que incorporam o projeto urbano, sem intenção de esgotar as questões, temas e projetos abordados nem abranger inteiramente a extensa produção bibliográfica sobre política urbana e reestruturação territorial[1]. A periodização pauta-se em momentos chave, em geral considerando diferentes aspectos como mudanças de gestão, aprovação de instrumentos ou propostas de políticas e projetos significativos. Busca, assim, compreender o que leva a determinadas alterações em contextos históricos específicos, espera identificar as permanências entre períodos, além de investigar ao longo do tempo a retomada (e tentativas de retomada) de conceitos e lógicas estruturantes das políticas de reestruturação urbana de modo geral e do papel do projeto urbano de modo específico.

1. Ao longo deste capítulo serão utilizados como referência estudos de diversos autores, inclusive fontes secundárias que foram importantes para viabilizar a abordagem e formato sintéticos desta periodização, principalmente ao longo do século XX. Parte das fontes secundárias utilizadas (por exemplo, diversos capítulos do livro de 2002 de Campos & Somekh [orgs]), embasam-se em pesquisas originais realizadas principalmente a partir dos anos 1990. Em sua maioria pesquisas de mestrado e doutorado, esses trabalhos originais abordam a formação do setor de urbanismo em São Paulo, os planos e as políticas urbanas, bem como suas relações com a transformação urbanística da cidade (Leme, 1990; Simões Júnior, 1990; Meyer, 1991; Revista Espaço & Debates, 1991; Somekh, 1994; Rolnik, 1995; Feldman, 1996; Campos Neto, 1999).

2.1. 1899 a 1929: renovação urbana a partir de intervenções pontuais e sem articulação integrada

Desde o início do século, os processos de transformação urbana orientaram a expulsão da população negra e a inclusão da elite cafeeira de áreas centrais paulistanas. Os processos de renovação urbana do período eram principalmente motivados por reformas higienistas ou obras de remodelação ou embelezamento, elaborados pela gestão pública. Além disso, inicialmente foram realizados de forma não coordenada, ou seja, a partir de intervenções pontuais sobre áreas públicas, mas também desapropriando imóveis com gastos públicos consideráveis.

Antônio da Silva Prado foi o primeiro prefeito de São Paulo, entre 1899 e 1910. Suas ações foram principalmente voltadas à modernização da cidade de São Paulo, tendo ficado conhecido "como o dirigente que apagou a cidade de taipa e trouxe a cidade europeia" (Nascimento, 2019, p. 1). Sob o pretexto de modernizar a cidade, principalmente com justificativas higienistas, a gestão municipal conduziu uma série de planos de ordenamento urbano, projetos e intervenções concentrados em áreas públicas.

O período, pouco tempo após a abolição da escravidão no Brasil, foi marcado pela transição de uma sociedade escravocrata para uma sociedade de classes e muitas das intervenções conduzidas pela gestão visaram a segregação da população negra na cidade. Nascimento (2019, p. 6) coloca Antônio Prado como "símbolo da ambiguidade presente no contexto pós-abolição", já que antes de se tornar prefeito "fez parte do movimento abolicionista, não pela liberdade dos escravos, mas pela proteção dos interesses econômicos e políticos da elite".

Essa ambiguidade e a tentativa de proteger interesses elitistas também se refletiu na forma como a transformação dos espaços públicos foi pensada pela gestão. O aumento da circulação de capital decorrente das produções cafeeiras e pelo aumento de população, com a chegada tanto de imigrantes – vindos no contexto de tentativas de branqueamento pela substituição da mão de obra negra – quanto das elites cafeeiras e industriais. Para lidar com esse crescimento, foi fundamental a instalação de infraestruturas de energia elétrica, saneamento e melhoria dos meios de transporte, além de uma série de melhorias voltadas a combater epidemias, já que a "questão sanitária também foi de grande importância para Prado, tanto por causa da saúde pública quanto para melhorar a imagem de São Paulo no exterior" (Nascimento, 2019, p. 9).

Assim foi conduzida uma série de intervenções municipais nas habitações coletivas, tidas como "grande foco de doenças e imoralidades" (Ibid., p. 9), que contribuíram para a criação do estigma de ex-escravos e para a rejeição urbanística de áreas em que viviam (Rolnik, 1997). Além da intervenção direta nestes territórios, houve diversas ações de abertura de espaços públicos e ajardinados voltados a permitir entrada de sol e ventilação, um tipo de intervenção que em muitos casos acabou articulado às outras obras voltadas a construir uma imagem europeizada de São Paulo, como as melhorias e arborização viárias, a reforma do Vale do Anhangabaú, a construção do Teatro Municipal, a reforma da estação da Luz e outras.

> O principal instrumento utilizado pelo poder público municipal para dar ensejo às reformas urbanas do período foi a desapropriação, que foi, segundo Naclério Homem (1998), um dos maiores gastos do município na época. Esse instrumento era utilizado para atribuir à cidade de São Paulo a feição moderna, que era o grande objetivo de Antônio Prado, e isso significava não apenas a destruição de antigas construções e sua substituição por novas, mas também a retirada de uma população indesejada das áreas centrais da cidade, em outras palavras, a expulsão da população negra dos locais mais valorizados de São Paulo (Nascimento, 2019, p. 12).

A expulsão dessas populações se deu também pela retirada de seus espaços simbólicos, de cultura e convivência[2], em meio a outras obras de embelezamento e renovação urbana de espaços públicos que se concentravam majoritariamente próximas ao Triângulo Histórico, mas não apenas. A área urbanizada de São Paulo crescia por meio da instalação de indústrias nas várzeas – principalmente no Brás e Pari, de novos bairros residenciais, inclusive de elite[3], e de reconfigurações de territórios negros em porões e cortiços no Centro Velho e nos campos do Bixiga (Rolnik, 1997).

2. Como na transferência da Igreja Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos do Largo do Rosário para o atual Largo do Paissandu (Nascimento, 2019) e nos investimentos em relação aos mercados municipais que passaram a priorizar o mercado da 25 de Março em detrimento dos pequenos mercados importantes para a sobrevivência econômica da população negra liberta (Rolnik, 1997 apud Nascimento, 2019, p. 18).

3. Por exemplo, loteamentos de Santa Cecília, Higienópolis e Santa Cecília foram realizados entre 1880 e 1890 do outro lado do Rio Anhangabaú (Noto, 2017, p. 165) e data de 1915 o primeiro bairro lançado pela Companhia City em São Paulo, o Jardim América.

> Se por um lado, algumas das intervenções são pequenas e delicadas – as reformas realizadas tinham como princípio a adequação do tecido através do alargamento de algumas avenidas, sem grandes mudanças viárias – há uma mudança considerável no bojo dos projetos e intenções de obras visando a expansão da área central para além do Triângulo, através da construção de viadutos. (Santoro, 2004, p. 54).

Se antes de 1910 os projetos de intervenção eram "pontuais e não coordenados por qualquer lógica de conjunto" (Noto, 2017, p. 168), o panorama de reestruturação econômica dos anos seguintes influenciou uma alteração nessa forma de atuação urbanística, por meio do desenvolvimento do Plano de Melhoramentos em 1911. O plano foi elaborado pelo então chefe da Diretoria de Obras Victor da Silva Freire junto ao engenheiro Eugênio Guilhem e reconfigurava o triângulo central para reordenar o tráfego, mas propunha intervenções menos pautadas na lógica de implementação de grandes avenidas e acabou desagradando ao governo estadual. A discordância resultou na vinda de Joseph-Antoine Bouvard para a mediação de interesses, uma medida "validada como solução intermediária (ainda francesa, para atender aos *haussmanianos* que representavam mais claramente a aristocracia cafeeira)" (Noto, 2017, p. 169).

> Durante as primeiras décadas do século XX, organizam-se os interesses econômicos que deram forma à cidade nos anos seguintes. De um lado, companhias estrangeiras monopolizaram as concessões de infraestrutura (energia, transporte) e estruturam-se como importantes agentes imobiliários (Light e Companhia City; de outro, a aristocracia paulistana também passa a identificar o mercado da terra como negócio promissor em uma cidade em franca expansão (Noto, 2017, p. 168).

Os projetos e obras de renovação urbana da época eram pensados e realizados pela gestão municipal, ainda que a presença de alguns atores e empresas privadas já fosse significativa nestas operações, como por exemplo, com a presença da Cia. Light, responsável pela instalação e fornecimento de energia elétrica.

A continuidade dessa agenda de projetos urbanos de modernização por meio do redesenho de vias, praças, jardins e espaços públicos seguiu para algumas das gestões seguintes, como as de Raimundo Duprat (1911-1914) até Pires do Rio (1926-1930), buscando cada vez mais alcançar padrões estéticos europeus ou *haussmanianos*[4]. Foi um período em que se consolidou uma forma de atuação sobre o espaço público que persiste até hoje em diversas áreas da cidade, inclusive centrais, por meio de projetos elaborados pela gestão municipal, voltados à renovação urbana e que dependem da realização de desapropriações.

> Eliminando a diversidade de usos e moradores então existentes, políticas de "saneamento" e remodelação intensificadas após 1890 visavam retirar da área central usos e habitantes indesejáveis como cortiços, operários, casebres e prostituição. O Código de Posturas de 1886, proibindo cortiços e estabelecendo novos padrões edilícios – seguido por diversas outras leis municipais nesse sentido – o Código Sanitário de 1894, normas policiais,

4. Entre as décadas de 1850 e 1870 o Barão Haussmann foi prefeito do departamento do Sena e responsável pelo plano que direcionou a remodelação de Paris a partir de pedido do então imperador Napoleão III. O plano tornou-se modelo estético, sanitário e de modernidade servindo de referência para intervenções em diversas metrópoles do mundo que, como São Paulo, queriam mudar sua imagem nacional e internacionalmente. A partir de grandes demolições de áreas públicas e imóveis privados, a renovação urbana de Haussmann buscou livrar Paris do espaço medieval e solucionar questões sanitárias com a construção de grandes avenidas, áreas livres, monumentos, novos edifícios padronizados, redes de água, gás e esgoto, entre outras obras.

> incentivos para moradias operárias na zona suburbana, desapropriações, demolições e substituição de inquilinos levaram à expulsão das populações de menor renda do centro, enquanto os moradores da classe dominante se mudavam para os novos bairros de elite (Campos, 2004, p. 33).

2.2. 1930 a 1947: transição para a metrópole cosmopolita com reestruturação urbana e verticalização articuladas ao viário

Nesse período altera-se a forma do poder público promover a renovação urbana em São Paulo. A implantação do Plano de Avenidas de Prestes Maia, concebido em 1930 mas posto em marcha quando este vira prefeito em 1938, tem como característica sua ênfase na desapropriação para abertura de avenidas, entendendo o poder público como o responsável por transformações na estrutura de mobilidade e pela regulação do entorno destas. Traz a inclusão de parâmetros construtivos para lotes lindeiros às vias abertas, esboçando características morfológicas a partir da regulação sobre os lotes privados nas vias de prestígio do centro paulistano (Campos, 2004), para que produzissem a transformação urbana que sinalizaria a transição da cidade provinciana para a metrópole cosmopolita (Santoro, 2004). Esta nova cidade previa tanto aspectos morfológicos específicos – verticalização escalonada, recuos no térreo criando passeios cobertos e alargamento de calçadas e outras – quanto o estímulo a usos coletivos e abertos para as ruas, como restaurantes, cinemas, entre outros.

Nas décadas de 1930 e 1940, tanto a elaboração de planos e projetos quanto o financiamento da transformação urbana da cidade eram predominantemente públicos, principalmente municipais e estaduais. As origens do Plano de Avenidas remontam à colaboração, em 1924, entre Prestes Maia (então da Secretaria Estadual de Agricultura, Comércio e Obras Públicas) e Ulhôa Cintra, técnico da prefeitura que havia elaborado em 1922 o chamado Perímetro de Irradiação, que se tornou proposta central do Plano de Avenidas. Em 1927, Ulhôa Cintra presidia a Comissão de Melhoramentos do Rio Tietê e encomendou a Prestes Maia o desenvolvimento desse plano geral para São Paulo (Campos & Somekh, 2002, p. 60).

Embora a proposta de reestruturação perimetral já fosse debatida na Câmara desde os anos 1920, o golpe de 1930 que encerrou o período da República Velha no Brasil alterou parte da organização institucional do município, travando o andamento das discussões e intervenções do Plano de Avenidas. Entre 1937 e 1945 vigorou a ditadura de Getúlio Vargas no governo federal, o Estado Novo, que restringiu liberdades individuais, violou direitos e fechou instituições políticas e democráticas públicas, reorganizando estruturas administrativas fortalecendo seus aspectos técnicos. Com o interventor Adhemar de Barros nomeando Prestes Maia prefeito em 1938, após o golpe do Estado Novo, a agenda de reestruturações viárias foi levada para o centro de sua gestão.

Embora os recursos para a realização das diversas obras previstas no plano viessem majoritariamente dos cofres municipais e estaduais, a inclusão de parâmetros construtivos atrelados a vias específicas também

indicava uma aposta no papel do incentivo e da regulação sobre o privado para que as obras particulares produzissem a transformação urbana.

Os pressupostos do plano seriam a intenção de crescimento horizontal e vertical, com expansão do centro paulistano, a circulação como aspecto crucial (principalmente rodoviária e automobilística) e a noção de estrutura urbana para o crescimento, por meio do viário (Campos & Somekh, 2002, p. 62). Esse período de São Paulo foi marcado por grande adensamento e verticalização, influenciado pelo Código de Obras de 1929 que permitiu a verticalização em toda a zona urbana e mais intensa no centro (Campos, 2004, p. 34) e as normativas do Plano de Avenidas incorporaram alguns parâmetros para incidir na morfologia de lotes privados, de acordo com a relevância da via. Os parâmetros incorporados foram relativos a gabarito, recuos e ocupação, alinhamentos, ocupação do térreo, continuidade de fachada e previsão de transformação no tempo (Noto, 2017, p. 183).

Dessa forma, mesmo com a manutenção do uso e de revisões periódicas de boa parte dos instrumentos usados nas décadas anteriores (como o Código de Obras de 1934), o Plano de Avenidas surge com grande poder de influência sobre áreas de renovação urbana em São Paulo. Determinou novas áreas como prioritárias para transformação a partir de uma visão totalizante de planejamento da cidade e ampliou o caráter da regulação pública sobre a construção em lotes privados a partir de sua relação com o sistema viário, ainda sob perspectiva formalista como a das décadas anteriores.

Segundo Feldman (2005, p. 109), é no período democrático após o Estado Novo (entre 1945 e 1953) "que se instalam as bases do planejamento tecnocrático, que no regime autoritário será apenas potencializado". A partir de 1947 tal debate tecnocrático – que assume grande força na circulação geral de ideias sobre a forma pela qual a cidade se constrói e reconstrói – será exacerbado no processo de codificação experimental necessário à elaboração do zoneamento que se dá de duas formas simultâneas. Acontece, "por um lado, com leis que atingem parcelas do território urbano – como um mosaico de leis parciais – e, por outro, por meio da elaboração de propostas de leis abrangentes ao conjunto da cidade" (Feldman, 2005, p. 117).

> A construção do zoneamento exige, por parte dos engenheiros e engenheiros-arquitetos municipais, o aprendizado de um novo saber que classifica funções, dimensiona tipologias e quantifica a utilização do espaço urbano. Neste processo ocorre um reposicionamento dos aspectos viário e estético no pensamento urbanístico em São Paulo e a função emerge como elemento primordial de organização da cidade (Feldman, 2005, p. 119).

É possível dizer que no período entre 1930 e 1950 a engenharia viária era central ao planejamento, enquanto o projeto urbano era entendido como regulação para lotes lindeiros privados que promoviam intervenções de pequena escala como nas décadas anteriores, concentradas ao longo das avenidas que eram alargadas ou abertas. O contexto do Estado Novo influenciará a criação do Departamento de Urbanismo em 1947, transição para o período que irá se aprofundar no debate sobre planos totalizantes e zoneamento geral.

2.3. 1948 a 1970: organizar a cidade de modo integrado a partir do zoneamento

As décadas de 1950 e 1960 consolidarão a urbanização e metropolização do período da industrialização pesada[5] sobre São Paulo, que sofrerá crescimento demográfico explosivo, fomentado pela migração regional, por alta nas taxas de natalidade e queda da mortalidade, para alimentar o exército de reserva desta indústria que povoará a periferia da metrópole[6]. A atenção se volta à expansão periférica e à necessidade de estruturação desses territórios, principalmente através de acessibilidade viária, e de regulação urbana justificada pelo processo de expansão, mas ainda concentrada sobre a cidade formal. Até a década de 1950, especialmente na região central de São Paulo:

> A legislação não conseguiu uniformizar o perfil vertical do centro, marcado por disparidades de altura e pela justaposição de padrões distintos. Com exceção de alguns trechos de prestígio não se logrou a integridade urbanística almejada, e a ocupação intensiva dos terrenos centrais por grandes conjuntos de escritórios ou de quitinetes levaria ao controle dos coeficientes de aproveitamento e das densidades residenciais a partir de 1957, inviabilizando a continuidade da ocupação residencial dirigida aos setores de renda média/baixa na região. (Campos, 2004, p. 35).

A lógica do pensamento ordenador da cidade continuou nas décadas seguintes a 1950 a ser pautada pela necessidade da elaboração de um plano geral. No entanto, os critérios viários que comandavam tal ideia de organização entre 1930 e 1950 foram aos poucos colocados como secundários em relação à ordenação da cidade por usos, funções e área construída. O período foi marcado pelas disputas em torno do processo de construção do zoneamento municipal, que só teve sua lei geral aprovada em 1972. Saem de foco a transformação por partes em processos de renovação urbana estimulados pelas obras públicas e os parâmetros esboçados para morfologia dos bairros. Entra na pauta o coeficiente de aproveitamento como parâmetro que dialoga com o mercado imobiliário em expansão, servindo de base para o cálculo do valor geral de vendas que até hoje orienta o pensamento empreendedor em São Paulo, além de servir como parâmetro para o zoneamento que vinha sendo desenhado.

A introdução do coeficiente de aproveitamento (CA) e, com ele, da determinação sobre o que era permitido construir a partir da multiplicação do tamanho do terreno, ajudou a afastar parâmetros de morfologia da regulação. Assim, a forma da edificação (e da cidade) seria resultante do total que era possível ser construído e não do gabarito, por exemplo, para evitar restrições à verticalização. Nas décadas seguintes, o uso desse parâmetro ganha mais objetivos, introduzindo incentivos à valorização do espaço público (fruição pública, fachada ativa, entre outros instrumentos autoaplicáveis previstos no PDE 2014). Também foi usado para estimular usos de interesse social ou de desenvolvimento urbano (vide fatores de planejamento e social nos PDE de 2002 e 2004), que serão traduzidos em incentivos como possibilidade de construir mais (aumento do CA), em isenção ou descontos no pagamento por direitos de construir (Leite, 2019; Feldman, 2005).

5. Termo utilizado por Wilson Cano (2007) para o período entre 1956-1970, de inequívoca mudança no padrão de acumulação, com instalação da indústria pesada e a agricultura perdendo importância relativa. A questão regional ganha destaque, com Sudeste e, especialmente São Paulo, como concentrador de um percentual alto do PIB industrial do país.

6. O termo "periferia" será vastamente estudado e conceituado na década posterior, anos 1970, a partir de diversos estudos que relacionaram a matriz industrial, a política econômica federal, o período político da ditadura militar e o crescente processo de empobrecimento e desigualdade social gerados no bojo deste crescimento. Baseados em cunho marxista, generalizaram um esquema chamado de padrão periférico de crescimento, baseado em loteamento periférico, casa própria e auto-construção, que gerou o conceito de espoliação urbana (dentre outros, ver Maricato, 1979; Kowarick, 1980).

A determinação legal do coeficiente de aproveitamento para todo o município de São Paulo se dá com a promulgação da Lei Municipal nº 5.261/57, mas desde 1955 vinham sendo aprovadas leis parciais regulando coeficientes de aproveitamento para algumas áreas da cidade. Esta lei de 1957 também deu início à separação de áreas em computáveis e não computáveis (Leite, 2019, p. 49).

O contexto daquele momento era marcado pelo processo de descentralização industrial que reduzia ligeiramente o papel de São Paulo como polo industrial enquanto fortalecia essa atividade no interior do estado e também em municípios próximos à capital, consolidando o fenômeno da metropolização. A RMSP tinha alto crescimento populacional, acompanhado pelo aumento das dificuldades de deslocamento e pela proliferação da autoconstrução como principal solução habitacional encontrada pela população nas periferias, em processo que já acontecia desde os anos 1940. Tal cenário tecnicamente encarado como comprovação da desordem urbana deu força à visão de que seria necessário um plano totalizante para o município. Ao mesmo tempo, ajudou a consolidar a habitação como tema política e economicamente central da questão urbana, contando também com a atuação de algumas instituições[7] pautando, nos anos 1940 e 1950, que a habitação deveria ser encarada como política pública e social (Bonduki & Koury, 2010).

7. Como os Institutos de Aposentaria e Pensões, a Fundação da Casa Popular e o Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do Distrito Federal (Bonduki & Koury, 2010).

Outra parte das disputas técnicas e políticas relativas ao planejamento urbano entre o fim da década de 1940 e a década de 1950 é expressa pelos textos de Carlos Brasil Lodi, um dos engenheiros que assume um dos cargos de direção do Departamento de Urbanismo desde sua criação em 1947 até 1961:

> (...) seus textos apresentam a atividade de planejar como um momento distinto da elaboração de projetos, como um processo em que a cidade e seus problemas são apreendidos como totalidade, e pelo qual as soluções são direcionadas em função da própria dinâmica da cidade.
>
> O plano é colocado como fim último do planejamento, e a legislação como o instrumento por meio do qual se concretizam seus objetivos: a descentralização, a formação de novos núcleos, a regulação da densidade demográfica, o controle da ocupação etc. A legislação constitui, enfim, o instrumento, por excelência, para ordenar e organizar o desenvolvimento da cidade, e a modalidade de lei que responde a todas essas demandas é o zoneamento (Feldman, 2005, p. 82).

Ainda para Lodi, em 1954:

> O projeto não deve determinar o plano, pois se o fizer, o planejamento será viciado por uma visão parcial e unilateral dos problemas a enfrentar. Nesse sentido, existe um momento preciso de projetar, que é posterior ao equacionamento dos problemas pelo planejamento. O planejamento exige, antes de mais nada, o trabalho em equipes multidisciplinares, pois o trabalho deve incorporar a troca de pontos de vista entre técnicos de diferentes setores (Feldman, 2005, p. 87).

Boa parte de seus argumentos estava inserida no contexto de defesa de um novo perfil profissional para o urbanista funcionário público do setor de planejamento, buscando se afastar do perfil tradicional do engenheiro que mais executa do que antevê problemas na busca soluções integradas. Feldman (2005) narra o processo de fortalecimento do profissional arquiteto urbanista no campo e nas instituições de planejamento, bem como o papel de instituições de classe como o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) neste processo. Até o início da década de 1950, os trabalhos de elaboração de planos ainda eram majoritariamente realizados pelo Estado[8], mas nas décadas de 1950 e 1960 se vê a multiplicação de atores não-estatais tanto nos processos de elaboração quanto de proposição e tentativas de incidência política sobre as prioridades urbanas.

8. Embora tenha havido casos anteriores de planos elaborados por empresas privadas, como, por exemplo, a proposta de 1926 de um sistema de transporte urbano feita pela Light & Power, então concessionária do transporte público por bondes (Zioni, 2002, p. 74).

> Durante o governo João Goulart, os arquitetos tomaram a frente do debate e deram uma contribuição relevante para uma nova política habitacional, articulada a questão urbana e vinculada com as generosas perspectivas de transformações mais estruturais da sociedade brasileira, conhecidas como "Reformas de Base". Neste contexto, onde os principais problemas nacionais – como a questão agrária, a educação e o desenvolvimento nacional – foram debatidos sob uma intensa politização das iniciativas públicas, os arquitetos capitanearam o processo de discussão sobre a questão urbana e habitacional. Introduziram temas, abordagens e propostas novas, de tendência claramente progressista, que colocaram pela primeira vez em pauta a reforma urbana como um elemento indispensável para enfrentar a grave crise de moradia que afetava as cidades brasileiras no início dos anos 1960 (Bonduki & Koury, 2010, on-line).

Em 1963 aconteceu o Seminário Habitação e Reforma Urbana (também conhecido como Seminário de Quitandinha), trabalho multidisciplinar com diversas correntes do pensamento técnico e político da época[9]. Ocorrido no período entre regimes autoritários no Brasil, agregou profissionais em torno dos debates sobre o urbano, mas também organizações trabalhistas, movimentos estudantis e populares, reflexo do contexto de mobilizações populares que visavam incidir nas políticas públicas. O relatório final do seminário foi redigido três profissionais das áreas de arquitetura e urbanismo, economia e direito, resultando em compilado de leituras e propostas que incluíam leis, planos e alternativas de financiamento do desenvolvimento urbano e da habitação, por exemplo, a criação do Fundo Nacional da Habitação (Francisconi, 2013).

9. Organizado pelo IAB e IPASE (Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado).

Um dos debates do Seminário Quitandinha envolveu a separação do direito de propriedade e do uso do solo, debate que será retomado pela Carta de Embu em 1976, documento que discorre também sobre o direito de construir como bem público, entre outras propostas em torno do coeficiente de aproveitamento (como diferenciação entre básico e máximo e a aplicação de coeficiente básico igual a um). Estes temas iriam, nas décadas seguintes, ter papel central no ideário que daria suporte para os debates sobre recuperação da valorização da terra (Rezende et al., 2009), tornando-se aspecto fundamental para compreensão dos instrumentos atuais em projetos de renovação urbana.

A virada autoritária pós-golpe de 1964 levou a duas vertentes de desdobramentos do seminário, de acordo com Bonduki e Koury (2010). Uma delas se deu com a retomada de propostas progressistas após o fim do governo militar, ajudando a moldar temas da luta pela reforma urbana no período de redemocratização brasileira, influenciando as propostas constituintes nos anos 1980 e o Estatuto da Cidade, aprovado apenas em 2001. Outra vertente foi a apropriação parcial das propostas pelo regime militar, principalmente no setor habitacional e seu financiamento, com a criação do Banco Nacional de Habitação e do o Serfhau (Serviço Federal da Habitação e Urbanismo) que destinava verbas federais de forma vinculada à existência de agências municipais de planejamento.

Feldman (2005, p. 228 a 230) apresenta a relação entre o Serfhau e crescimento do envolvimento de consultorias privadas na elaboração de planos após 1967, ano de regulamentação do órgão. No entanto, desde os anos 1950 consultorias externas, inclusive internacionais, começam a participar mais dos processos de planejamento e elaboração de planos. Por exemplo, na encomenda[10], em 1950, do que veio a ser publicado como Programa de melhoramentos públicos para a cidade de São Paulo, também conhecido como Relatório Moses. Em 1958, a Sagmacs (Sociedade para a Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais, núcleo brasileiro do movimento Economia e Humanismo) finaliza o estudo contratado[11] pelo então prefeito Wladimir de Toledo Piza que priorizava "programas de melhoria das condições e vida urbana para toda a população" (Antonucci, 2002, p. 97).

Em 1968 é elaborado o Plano Urbanístico Básico (PUB) para São Paulo, durante a gestão do prefeito Faria Lima (1965-1969). A concorrência que resultou na contratação do consórcio internacional de consultorias brasileiras e estadunidenses que desenvolve o plano foi possível graças à criação do GEP (Grupo Executivo de Planejamento) fora do Departamento de Urbanismo, para que tivesse "autonomia para conduzir o processo de planificação urbanística do município. O planejamento urbano passava a ser uma atividade vinculada diretamente ao Gabinete do Prefeito" (Somekh & Campos, 2002, p. 111). Mesmo relegado à prateleira pelo prefeito seguinte, Paulo Maluf (1969-1971), o PUB já tinha transformado a atividade de planejamento ao criar um órgão de planejamento e um corpo técnico, o que terminaria influenciando o primeiro plano diretor desenvolvido para São Paulo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971, que teve origem na lei de PDDI proposta pelo PUB, e a incorporação de legislação de zoneamento pelo PUB, influenciando o desenvolvimento da lei geral de zoneamento de 1972.

As décadas de 1950 a 1970 foram, então, marcadas pela criação e/ou desenvolvimento de instituições estatais de planejamento e pelo aumento da participação privada no setor, ambas as situações muito influenciadas pelo ideário norte-americano. Embora os planos já fossem criticados pela baixa efetividade, havia certo consenso sobre a necessidade de criar instrumentos como os planos urbanos integradores para desenvolver a política urbana, em um momento no qual o projeto urbano teve papel coadjuvante frente ao dos planos gerais.

10. Demanda do então prefeito Lineu Prestes à International Basic Economy Corporation (IBEC). O estudo foi dirigido pelo engenheiro e advogado nova-iorquino Robert Moses.

11. Segundo Antonucci (2005, p. 98), por ter sido concluído já na gestão de Adhemar de Barros, o estudo nunca foi inteiramente divulgado e "não chegou a constituir-se em base para um Plano Diretor, mas teria grande ressonância nas concepções subsequentes de planejamento urbano".

Ao longo desses anos, os planos deixaram de ter a estruturação viária como condutora principal do desenvolvimento urbano e passaram a determinar funções para áreas específicas, em um processo que Feldman (2005, p. 132) caracteriza como a replicação do binômio moderno forma-função ao urbanismo. As novas tentativas de elaboração de planos partiam de estudos urbanos e sociais mais complexos e multidisciplinares, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento da codificação técnica de leitura e organização do espaço urbano era cada vez mais influenciada por legislações e instrumentos relacionados ao coeficiente de aproveitamento.

2.4. 1970 a 1986: projetos urbanos de caráter metropolitano

O início da década de 1970 no Brasil é marcado pelo propagandeado "milagre econômico" do regime militar (1964-84) que elevou índices de crescimento econômico nacionais. A partir do golpe em 1964, o modelo de crescimento foi estabelecido por meio do incentivo ao crédito e ao consumo, em uma sociedade cuja concentração de renda estava nas elites industrial e agrária. Esse primeiro momento, então de pujança econômica, levou a uma política federal de desenvolvimento urbano sintetizada como "o planejamento territorial (com os planos), a tentativa de controle das atuações dos prefeitos no urbano (através do Serfhau e da liberação de recursos federais) e o investimento propiciado pelo BNH" Lucchese (2007, p. 24). O Sistema Federal de Habitação[12] ajudará a financiar o crescimento imobiliário formal paulistano dos anos 1970, colaborando para a expansão urbana formal, simultaneamente à formação da periferia.

No final dos anos 1970, acentuaram-se desigualdades e a pobreza, as condições de trabalho foram precarizadas e, após a crise internacional do petróleo em 1974, a situação econômica nacional que perdurou até a redemocratização foi marcada pelo desemprego, inflação e recessão. A crise econômica e o agravamento da pobreza e da desigualdade fortaleceram (i) iniciativas de perfil liberal para participação do setor privado no desenvolvimento urbano, inclusive justificadas pela incapacidade financeira do setor público na resolução da questão, além de (ii) debates sobre o papel do urbano nas dinâmicas da desigualdade e proposições urbanísticas pautadas por noções como a de justiça social[13], mobilizando segmentos não-estatais, inclusive populares e de luta pela redemocratização. Esses movimentos sociais urbanos expunham problemas sociais e buscavam comprometimento político em prol de temas da política urbana.

Na capital paulista, o primeiro momento nos anos 1970 será marcado pela regulação em planos totalizantes, com a aprovação do PDDI (1971) e do zoneamento (1972). Também houve a reorganização institucional com a criação de uma empresa pública de urbanização (EMURB), responsável pelos projetos, gestão e financiamento da transformação urbana e pela realização de projetos de renovação urbana. Estes eram então voltados para transformações de caráter metropolitano, como os projetos urbanos ao longo das linhas de metrô que seriam inauguradas na década de 1970.

12. No período do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi financiada a construção de 4,38 milhões de unidades novas nos 22 anos de funcionamento, das quais 2,4 milhões com recursos do FGTS para o setor popular e 1,9 milhão com recursos do SBPE para o mercado de habitação de classe média, conforme o Plano Nacional de Habitação (2007).

13. Inclusive na perspectiva de justiça social entre proprietários, considerando que todos teriam o mesmo direito de construir, argumento base das discussões sobre a recuperação da valorização fundiária (Rezende et al., 2009).

Ou seja, os projetos urbanos voltam à cena, organizados de forma a "recuperar a valorização da terra" obtida a partir de ações públicas (como obras ou regulação de uso e ocupação do solo) que financiariam a transformação urbana pretendida. Ganham força novas métricas, econômicas, pautando a transformação pretendida de forma associada à obtenção de recursos para o seu financiamento. A escolha dos territórios que seriam objeto dos projetos urbanos já incorpora essa lógica: áreas adensáveis, o que permitiria maiores ganhos imobiliários, associadas à chegada do metrô, em tese, valorizador por trazer boa acessibilidade às áreas em seu entorno. A escolha dos territórios também estaria alinhada com o zoneamento, pois projeto urbano e regulação de parâmetros de uso e ocupação do solo eram associados para que os projetos urbanos incidissem sobre áreas definidas como zonas de uso especial, sem parâmetros definidos pelo zoneamento. Este uso especial inclusive justificou a desapropriação de imóveis em faixa alargada em torno das estações e linhas, acompanhada da demolição dos imóveis e preparando o terreno para a transformação pretendida.

O movimento de criação de empresas públicas, estimulado pelo governo federal, também foi acompanhado pelo aumento da participação privada nos processos e políticas de desenvolvimento urbano. Em São Paulo, a gestão e regulação urbana estavam sob uma estrutura estatal mais robusta, que também viabilizou novos formatos de "repasse" da promoção da transformação – as obras – ao setor privado, principalmente por meio de financiamentos com os recursos federais do FGTS e SBPE, coordenados pelo BNH.

> O endividamento do Brasil, inicialmente exclusivamente privado, foi gradativamente publicizado, deixando ao Estado uma dívida externa colossal. O poder municipal de São Paulo também passou por um processo de publicização das relações sociais. A partir de 1983, a municipalidade paulistana perdeu a capacidade própria de financiamento de seus investimentos. Num clima de euforia neoliberal, só a bendita parceria público/privada poderia socorrer as lamentáveis finanças municipais. (Wilderode, 1995, p. 5).

O tema da recuperação da valorização da terra ganhava força, colocando a ideia de que os benefícios que incidiram sobre propriedades privadas devido a investimentos estatais deveriam voltar aos cofres públicos. A lógica de recuperação desta valorização, embora passível de embates com o setor imobiliário por supostamente limitar sua atividade e lucratividade, ia ao encontro do ideário progressista que buscava a justiça social no urbano, mas também se encaixava no propósito estatal de aumento de arrecadação para aliviar impactos da crise econômica e viabilizar investimentos públicos inclusive para a própria transformação urbana. As propostas pioneiras pressupunham primeiro o investimento público e depois a recuperação por meio do pagamento pelo privado beneficiado, geralmente via arrecadação de impostos, como o IPTU. Em 1976, o instrumento urbanístico do Solo Criado – que embasou muitas propostas e instrumentos da Reforma Urbana, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) – foi apresentado pelo então prefeito de São Paulo como uma grande possibilidade financeira aos municípios. (Heck, 2004, p. 52).

Assim, parte do processo de experimentação e diversificação de instrumentos urbanísticos se deu por meio de ensaios visando a recuperação da valorização da terra. Isso ocorria tanto na busca pela sua inclusão em regulações gerais que incidiriam sobre lotes individualmente (como o coeficiente de aproveitamento igual a 1), quanto pela formulação de novos instrumentos que criavam vínculos entre áreas urbanas de exceção à regulação do zoneamento e contrapartidas ou valores a serem recuperados (como as Operações Urbanas e Operações Interligadas, ambos os instrumentos formulados em meados dos anos 1980[14]).

As críticas ao caráter tecnocrático e generalizador dos planos ajudavam a endossar o discurso sobre a necessidade de elaboração de instrumentos capazes de analisar e regular ou propor a partir das especificidades de cada território, trazendo o tema da renovação urbana novamente para a pauta. Também o repasse de recursos federais aos municípios para programas urbanos era justificado pela capacidade municipal de indicar as áreas de maior necessidade, mas servia ao mesmo tempo como ferramenta de controle do regime autoritário sobre a atuação dos prefeitos (Lucchese, 2004, p. 24).

14. As Operações Urbanas surgiram em São Paulo pela primeira vez no Plano Diretor de 1985, que não foi aprovado, e depois incorporadas ao Plano Diretor de 1988 junto às Operações Interligadas. No entanto, apenas nos anos 1990, na gestão Erundina, houve a aprovação de uma operação urbana. Por este motivo, as OUs serão apresentadas nos anos 1990.

Empresa Municipal de Urbanização – EMURB (1971)

A criação de estruturas administrativas para o planejamento foi significativa também em nível estadual e municipal entre 1971 e 1976, fomentadas pelo governo federal centralizador da ditadura, inclusive com a criação de diversas empresas públicas que, em vez de constituírem um processo de descentralização, eram "o mecanismo ideal para a gestão das políticas públicas do governo autoritário" (Heck, 2004, p. 91). No caso paulista, isso culminou:

> (...) na montagem do arcabouço legal e institucional que regularia a metrópole paulistana: na esfera municipal, o GEP, depois, transformado em COGEP (atual Secretaria de Planejamento – SEMPLA), a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) e a Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), tendo como instrumentos fundamentais o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971) e a legislação de zoneamento inaugurada em 1972 e aperfeiçoada nos anos seguintes, além da Companhia de Habitação (COHAB); na esfera estadual o GEGRAN, posteriormente sucedido pela EMPLASA – Empresa de Planejamento da Grande São Paulo, tendo como instrumentos a legislação de proteção aos mananciais, iniciada em 1975 e o zoneamento industrial metropolitano, além da regulação ambiental e de controle da poluição, a cargo da CETESB e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Campos, 2002, p. 122).

No âmbito municipal, destaca-se em 1971 a criação da EMURB[15], empresa da administração indireta[16] da prefeitura que tinha como objetivo descrito na própria lei o de executar "programas de desenvolvimento de áreas urbanas, bem como planos de renovação das que se apresentarem em processo de deterioração". Segundo Eneida Heck (2004, p. 207), sua criação unia interesses do próprio Estado (pois viabilizava econômica e tecnicamente que a prefeitura recebesse recursos do BNH) e do meio técnico e

15. Lei Municipal nº 7.670/71.

16. A EMURB foi criada como empresa pública de direito privado, com 100% do capital pertencente à municipalidade. Heck (2004, p. 95) aponta que a presença de estruturas da administração indireta (como empresas públicas e sociedades de economia mista) são formas de o Estado assumir postura empresarial para realizar fins de utilidade pública.

do planejamento, pois se colocava como chance de "colocar em prática as ideias e experiências do urbanismo modernista/funcionalista". Anelli (2007) vai na mesma direção ao indicar que a EMURB teve papel na consolidação, em forma de projetos, de "diversas ideias em circulação no meio arquitetônico paulista. Projetos que constituíram um estoque de proposta maior do que a possibilidade de implantação pela prefeitura".

A atuação pública por meio da EMURB seria principalmente com intervenções voltadas à correção de problemas urbanos, em ações de reurbanização. As propostas conceitualmente buscavam aliar o projeto da reurbanização ao planejamento da renovação urbana que seria decorrente de tal intervenção[17]. Anelli (2007, on-line) destaca que a EMURB fora criada "para agilizar as intervenções urbanísticas da prefeitura e superar a inércia das estruturas de carreira das secretarias" e "abriu na gestão Cerqueira César [presidente da EMURB] (1972/73) um leque amplo de projetos urbanos". A EMURB recebeu atribuições para desenvolver atividades de planejamento, execução de obras e realização de operações econômicas próprias.

17. "As intervenções de reurbanização foram enunciadas pela Prefeitura como medidas específicas de renovação urbana planejada, para combater a renovação espontânea da cidade" (Heck, 2004, p. 207). Grifos no original.

Em sua fase inicial, a EMURB era vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, sendo o presidente da empresa alguém de confiança do gestor municipal[18]. Anelli (2007) aponta que a equipe técnica era composta majoritariamente por arquitetos com salário superior ao da prefeitura e com liberdade para elaborar regras próprias para contratação de obras e projetos[19]. Heck (2004, p. 214) sinaliza que houve redução progressiva no número de servidores de carreira devido à escassez de recursos da empresa pública. No início, seu financiamento vinha de contratos entre ela e órgãos municipais para execução de obras, depois por projetos próprios e depois por projetos com financiamento de programas do BNH.

18. O primeiro presidente da EMURB (1972-1973) foi o arquiteto Roberto Cerqueira César, egresso da COGEP e o segundo (1973-1975) foi o arquiteto Alberto Botti. O escritório Botti Rubin Arquitetos, fundado por ele, foi contratado pela EMURB para desenvolver a Operação Urbana Águas Espraiadas em 2000. Em outros momentos também notam-se dinâmicas similares de circulação das mesmas pessoas com produção técnica privada e atuação em instituições públicas, inclusive formulando instrumentos.

19. Ver também Heck (2004, p. 99-101) sobre a não obrigatoriedade de seguir as normativas federais e municipais de licitações vigentes no período inicial da EMURB até a adesão da empresa à legislação federal de licitações a partir de 1988.

> Com a criação da EMURB, a Prefeitura de São Paulo configurou-se como acionista exclusiva de uma empresa pública destinada a atuar no mercado imobiliário, em tese, com autonomia e agilidade para perseguir suas estratégias de desenvolvimento urbano – através das intervenções em reurbanização – e, captar a "mais-valia" de seus investimentos, que teoricamente, seriam reinvestidos nas intervenções públicas na cidade (Heck, 2004, p. 210).

Em seu período inicial de atuação, focou em empreendimentos próprios de reurbanização junto à implantação do Metrô (antes mesmo de receber recursos federais para tais projetos no âmbito do Programa Cura, comentado mais adiante). Como tais empreendimentos próprios não trouxeram retorno financeiro tão rápido, a EMURB passou a prestar serviços e executar obras para órgãos municipais, além de implantar, gerir e explorar economicamente (inclusive por meio de publicidade) equipamentos urbanos.

Heck (2004, p. 103) narra processo no qual a EMURB ao longo dos anos teve piora de desempenho, enquanto órgãos da administração direta tiveram certa melhora. Segundo ela, o aspecto principal para tal declínio seria justamente a originalmente defendida pluralidade de objetivos que, por se adequarem a demandas muito diversas "resultam em uma dispersão de forças que compromete os seus resultados e produtos". O ápice das intervenções promovidas pela EMURB foi o período de 1972 até 1985, com

16 projetos desenvolvidos, mas apenas três implementados (Heck, 2004, p. 212). Isso se deu porque em 1986 o prefeito Jânio Quadros (1986-1988) tenta liquidar a empresa, voltando atrás alguns meses depois e delegando à EMURB parte das contratações e serviços de sua agenda de obras viárias.

O Programa Cura e a reestruturação urbana articulada ao Metrô

Em 1973 foi criado o Programa Cura[20], uma linha de financiamento federal do BNH para "financiar a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos em bairros claramente delimitados e carentes dessas melhorias" (Lucchese, 2004, p. 11). Embora o recurso passasse ao controle municipal, os projetos do programa de modo geral não eram solicitados pela população da área e basicamente respondiam a "interesses de políticos, de proprietários fundiários ou do mercado imobiliário ao invés dos da população moradora, principalmente em áreas que continham características que as tornavam atraentes ao mercado" (Ibid., p. 21).

20. A sigla inicialmente significava Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada e após reformulações do programa em 1978 mudou para Programa de Complementação Urbana.

É possível perceber semelhanças entre os primeiros elementos da concepção do programa Cura que foram formados neste momento e os princípios de recuperação da valorização imobiliária, pois havia

> a intenção de interferir em uma parte da cidade, pensá-la e desenvolvê-la integralmente (...), agregando a participação da iniciativa privada na geração desta nova estrutura, ao mesmo tempo em que se propiciava condições ao Poder Público, através do financiamento e de mecanismos tributários voltados para as áreas com investimento, de continuar investindo na estruturação da cidade (Lucchese, 2004, p. 77).

O Programa Cura propunha a avaliação preliminar de vários bairros para que então fosse hierarquizada uma forma de atuação sequencial para utilizar o investimento público, procedimento que teria dado ao programa uma "aura de ser planejamento urbano, e foi vista (...) como a solução técnica para que as cidades pudessem começar a ter bairros urbanos completos e qualificados, com qualidade urbana, curados" (Ibid., p. 22).

Partiu de um piloto realizado em 1972[21], antes da criação da linha de financiamento federal, em Vila Valqueire, bairro de classe média na Zona Norte do Rio de Janeiro e a proposta tinha como objetivo principal reduzir os vazios urbanos em bairros já com infraestrutura. O piloto também previa a consulta à população local por meio de uma pesquisa socioeconômica para avaliar a capacidade de pagamento pelas benfeitorias a serem realizadas e de uma pesquisa para que moradores identificassem os problemas a serem curados na área.

> Espera-se, obviamente, que a oferta de lotes mais equipados restabeleça um certo equilíbrio no mercado (...) Como se trabalha dentro de uma visão de que o mercado é regulador, acredita-se que um aumento da oferta de lotes plenamente urbanizados diminui o valor de mercado desses lotes, e o imposto progressivo, ao obrigar a colocação rápida de lotes urbanizados no mercado, tenderia a diminuir ainda mais esse valor. (...)

21. O programa teve como idealizadores o arquiteto Harry James Cole e o engenheiro José Eduardo de Oliveira Penna, diretor da área de Caderneta de Poupança e Empréstimo do BNH. De acordo com entrevista do engenheiro a Lucchese (2004, p. 78), o programa nunca foi aplicado de acordo com os princípios de sua concepção, que seria "um instrumento de planejamento global de uma cidade, para fazer no tempo, sequencialmente, projeto Cura no bairro A, depois no bairro, B, depois no bairro C, devagarzinho até que a cidade estivesse toda pronta". A iniciativa baseava-se em uma irreal noção de que a urbanização – mesmo que reduzida basicamente à ideia de provisão total de infraestrutura e/ou de preenchimento de vazios – seria algo que pode atingir um ápice, uma situação de completude.

> Mas a proposta técnica era mais que isso – pretendia-se algo mais do que produzir lotes urbanizados. Ela procurava possibilitar a construção de um local de "vida urbana", ou como queriam seus idealizadores, de área "curada" (Lucchese, 2004, p. 77).

O piloto da Vila Valqueire foi transformado em normativa e manual do BNH em 1973. Tanto a normativa quanto o Manual Cura foram revisados algumas vezes entre a data de lançamento e a extinção do BNH em 1986 (Decreto-Lei nº 2.291/86) e constituem-se em um conjunto de objetivos, métodos e passos necessários para contratar financiamentos para as obras. As normativas previam que o poder público municipal era responsável pela indicação da área piloto no município, pela elaboração de planos preliminares, pela designação do promotor-coordenador de cada projeto, pela aprovação de leis necessárias à implementação de projetos e por se constituir como mutuário final das obras e equipamentos de propriedade pública.

Lucchese (2004, p. 114) indica que para a gestão de projetos Cura no município era exigida a "constituição de uma empresa pública, que além de coordenar os trabalhos seria responsável pelos encargos financeiros decorrentes do financiamento". No início, a operação do programa dependia de uma complexa estrutura de nove agentes[22] que, embora permitisse entes privados no desenvolvimento de diversas funções, era tida pelo idealizador do Cura como ainda pouco aberta à participação privada. Foi um dos aspectos alterados ao longo das revisões normativas, que deixou de exigir o desenvolvimento do projeto por empresa pública, admitindo apenas um gestor público, levando mais prefeitos a se interessarem pelo programa (Lucchese, 2004, p. 115). Ainda assim, empresas públicas continuaram a ser criadas, principalmente pela possibilidade destas lucrarem com o investimento dos recursos do Cura no mercado financeiro enquanto não eram enviados às construtoras. Segundo Lucchese (2004, p. 181), o sucesso de algumas experiências nos anos iniciais do Programa Cura foi determinante para fortalecer o interesse do BNH, que aumentou o volume de recursos quando notou o impacto político do programa.

22. O próprio BNH; a Delegacia Regional do BNH; o Agente Financeiro atuando como intermediário do BNH; o Poder Público Local; o Agente Promotor-Coordenador; o Agente Promotor (público ou privado) responsável pela execução e contratação do subprojeto; o Órgão Técnico (público ou privado) cadastrado no SERFHAU; os Agentes Executores das obras contratadas; e o mutuário final (público ou privado) (Lucchese, 2004, p. 113).

> Para essas áreas [escolhidas por motivos políticos e não por carências urbanísticas], não havia interesse em saber que melhoramentos esperavam os moradores que fossem colocados – o programa de intervenção já tinha sido definido nos gabinetes das prefeituras. Nem era importante saber se a população poderia arcar com os custos do projeto. Afinal, era até melhor que não pudesse, e que rapidamente colocasse seus lotes a venda para os novos moradores mais ricos que o investimento traria para essas áreas (Lucchese, 2004, p. 183).

Em 1973, durante a gestão do prefeito Figueiredo Ferraz (1971-1973), a Prefeitura de São Paulo aderiu ao Programa Cura. A EMURB foi a coordenadora do programa na cidade, que decidiu pelo desenvolvimento de planos de reurbanização atrelados ao adensamento junto à malha metroviária. Buscava com isso recuperar a valorização imobiliária decorrente da implantação do Metrô, o que para Anelli (2007) era uma forma de

retomada do conceito de Corredores de Atividades Múltiplas do PUB de 1968. Estas áreas eram "congeladas" no zoneamento do PDDI ao serem demarcadas como Zonas de Uso Especial que tinham parâmetros restritivos para desincentivar o mercado e favorecer a ação direta do poder público (Heck, 2005; Anelli, 2007). Essa tentativa ganhou força em 1973 com a promulgação de leis que regulamentaram os projetos de reurbanização e permitiram que a EMURB atuasse na desapropriação dos imóveis dentro do perímetro (Anelli, 2007).

Ou seja, o próprio zoneamento, que ao definir restrições e permissões de uso e ocupação cria a diferenciação entre territórios – e entre sua valorização – previa desde seus primórdios zonas "especiais"[23]. A proposta de utilização do programa Cura nestas áreas de índices urbanísticos indefinidos ou sujeitos a processos específicos para sua definição é um indicador da pertinência da relação entre projetos urbanos e definição de parâmetros urbanísticos. O projeto, naquele momento, pode ser entendido como um elemento ou etapa de estudo e também como ferramenta para justificativa da necessidade (ou potencial) de previsão de parâmetros de uso e ocupação mais lucrativos.

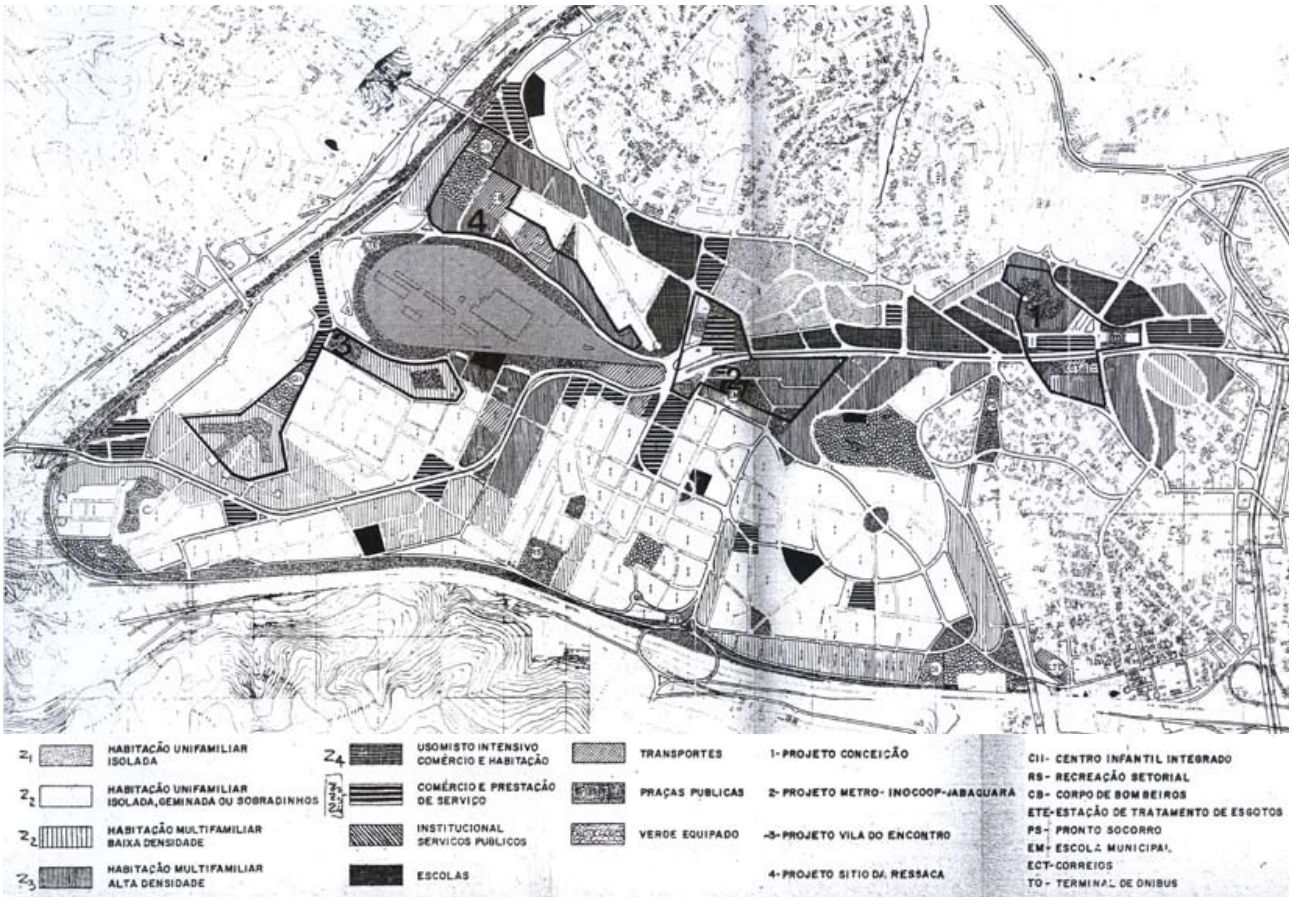
23. Algo que permanece até hoje, na figura das ZOEs – Zonas de Ocupação Especial. O tema será retomado adiante.

Tanto Anelli (2007) quanto Lucchese (2004, p. 100) consideram que os Projetos Cura em São Paulo podem ser entendidos como predecessores das operações urbanas (OUs), que começarão a ser testadas em São Paulo na década de 1990. Segundo a autora, "espera-se que a intervenção do Poder Público numa determinada área possa atrair o capital privado, transformando-a e retornando recursos para o Poder Público" (Lucchese, 2004, p. 103), com a diferença que, para ressarcir os investimentos públicos do Cura, todos deveriam pagar pelos benefícios obtidos com as melhorias da área (por meio de impostos), enquanto nas OUs a cobrança seria realizada apenas daqueles que tiverem aumento do lucro imobiliário, se beneficiando dos índices urbanísticos alterados.

Em São Paulo, as propostas piloto do Cura seriam feitas no entorno de estações terminais do metrô que estavam em construção[24]: Santana, Itaquera e Jabaquara, esta última a única que foi implantada. Houve também uma área em Vila das Mercês, indicada pela Coordenadoria Geral de Planejamento da Prefeitura (COGEP). A EMURB realizava planos para otimizar investimentos nas intervenções de transporte coletivo, mas não tinha recursos para realizar o planejado e o financiamento Cura do BNH viabilizou parte das obras.

24. Linhas vermelha (Leste-Oeste) e azul (Norte-Sul).

Durante a gestão Miguel Colasuono (1973-1975) o processo continuou, mas com a mudança ao governo Olavo Setúbal (1975-1979) veio a mudança de prioridades, tornando a linha Leste-Oeste do metrô prioritária, mais especificamente a área Brás-Bresser. O Metrô, que na época era uma empresa municipal, estava tendo muitos gastos com desapropriações para a construção da linha e imaginava-se que o Programa Cura poderia ser uma forma de recuperar parte dos investimentos (Anelli, 2007).



Mapa 2.1. Proposta de uso do solo do escritório Croce, Aflalo e Gasperini para o CURA Jabaquara

Fonte: Cupertino (2009, p. 99)

Os projetos Cura em São Paulo partiam de leituras urbanas mais específicas dos territórios em que se inseriam. Suas propostas eram justificadas a partir de características locais. No entanto, diversas abordagens urbanísticas eram comuns como (i) a relação com as linhas e estações do metrô (pensando em recuperar parte da valorização causada por esta infraestrutura); (ii) o tamanho do perímetro de intervenção, sempre extenso, embora houvesse propostas pontuais com maior nível de detalhamento; (iii) a expectativa de que a atuação privada na área seria necessária ao seu desenvolvimento; (iv) a utilização de áreas públicas ou desapropriadas para propor novas morfologias urbanas mais independentes da configuração fundiária tradicional de pequenos lotes. A utilização da terra de propriedade pública estava relacionada à liberdade projetual tanto do ponto de vista morfológico quanto de usos e atividades, mas principalmente à possibilidade de atrair investimentos privados e de recuperar investimentos públicos feitos nestas áreas, como a expectativa de venda dos terrenos já valorizados e de maior área.

A relação com desapropriações no Cura foi muito afetada pelo caso de Santana, em que foi proposto um plano urbanístico para seis quadras e apenas uma foi feita. Isso ocorreu porque moradores e proprietários impetraram mandados de segurança contra a EMURB questionando a desapropriação para revenda e, mesmo com a empresa pública tendo ganhado a causa em 1976, a conclusão da obra do metrô em 1975 levou à valorização dos terrenos e inviabilizou sua desapropriação. Para evitar cair em problema semelhante, no Cura Brás-Bresser decidiu-se que o traçado e obras do metrô resultariam em desapropriações maiores:

> (...) evitando-se deixar para trás fragmentos de quadras parcialmente demolidas. A estratégia era promover desapropriações maiores do que o estritamente necessário para a implantação da linha de metrô, visando à obtenção de mais áreas para o futuro projeto de reurbanização e renovação urbana, sob o controle de um desenho urbano que dependeria de uma atuação conjunta entre Metrô, Cogep e EMURB (Zanetti, 2006, p. 239).

O Cura em São Paulo tornou-se momento de experimentação projetual urbanística por meio de um programa que tinha "aura de planejamento" (Lucchese, 2004, p. 22). Essa abordagem projetual, no entanto, nem sempre se enquadrava no esperado como planejamento urbano. No Cura Itaquera, por exemplo, isso levou à criação por parte da EMURB de um apêndice do projeto Cura compilando parte das propostas como parques e terminais para implantação futura. Este fato marcaria o início da transformação do Cura em uma nova proposta que era restrita basicamente à "complementação de infraestrutura e equipamentos sociais, ao cálculo dos seus custos de implantação e ao desenvolvimento de projetos executivos que viabilizassem o financiamento para a realização das obras" (Ibid., p. 97).

Após diversas mudanças no programa após 1978, o mesmo teria sido descaracterizado, levando Oliveira Penna, em depoimento a Lucchese (2004, p. 118) à afirmação de que o programa "passou a ser uma verba política do poder central, do Executivo Federal, para poder ter influência política". Isto em um momento histórico no qual o regime militar experimentava o início de dificuldades para se manter no poder.

2.5. 1987 a 1991: a preparação para as operações urbanas

O final dos anos 1980, período de democratização do país, será de debates em torno do ideário da reforma urbana, culminando com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e envio de um projeto de lei de política urbana que tramitará por mais de 11 anos até ser modificado e aprovado como Estatuto da Cidade em 2001[25]. Na chamada "década perdida", os anos 1990, vê-se a desaceleração e a suspensão de processos, projetos e recursos com a crise econômica no país. O fechamento do BNH, em 1986, ocorre com sua incorporação à Caixa Econômica Federal. As altas da inflação culminaram em contingenciamento dos recursos do FGTS, base para as intervenções em projeto urbano que estimularam a criação da EMURB e os projetos Cura em São Paulo, cuja reestruturação acontecerá apenas no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2000).

No município, uma guinada à esquerda se dá com a eleição de Luiza Erundina (1989-1992) para prefeita, transformando a gestão pública em algumas frentes. Propõem-se novas formas de intervir em assentamentos precários, que eram historicamente pressionados a serem removidos por políticas de erradicação (não apenas de um tipo e trecho de cidade, mas de sujeitos e corpos tidos como indesejáveis, notadamente negros pobres).

25. Lei Federal nº 10.259/01.

Essas políticas eram generalizadas, ou seja, não eram restritas a projetos de renovação urbana, mas também ocorriam ligadas a eles. Os processos de remoção e reassentamento da população moradora que predominavam até então reduziram-se e foram criadas políticas de urbanização de favelas como alternativa voltada à permanência da população nesses territórios, a princípio sob uma perspectiva estatal de economia de custos e redução de problemas de saúde pública, estimulada por órgãos de fomento internacional como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[26]. Avalia-se que, ainda assim, essas políticas eram secundárias diante das políticas pautadas pela remoção e reassentamento.

A urbanização de favelas entra no rol de possibilidades de projetos urbanos, antes embasados fundamentalmente na transformação integral de grandes áreas, geralmente com demolição e apagamento da memória e da diversidade urbana e social preexistentes. A ideia de prever plano urbanístico para Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) será discutida na proposta de Plano Diretor de 1991 encaminhada à Câmara de Vereadores e não aprovada, sendo aprovada apenas no PDE de 2002, uma década depois.

No campo do planejamento, além da proposta de estabelecer ZEIS colocada no Projeto de Lei do Plano Diretor do plano diretor de 1991, a gestão experimentará novos instrumentos urbanísticos. É o caso da Operação Interligada como parte da política de desfavelamento que acaba sendo embrião das futuras operações urbanas que, embora aprovadas como operações urbanas "consorciadas" apenas no PDE de 2002, vigem em São Paulo por meio de experiências pontuais de leis urbanísticas de operações urbanas desde 1991.

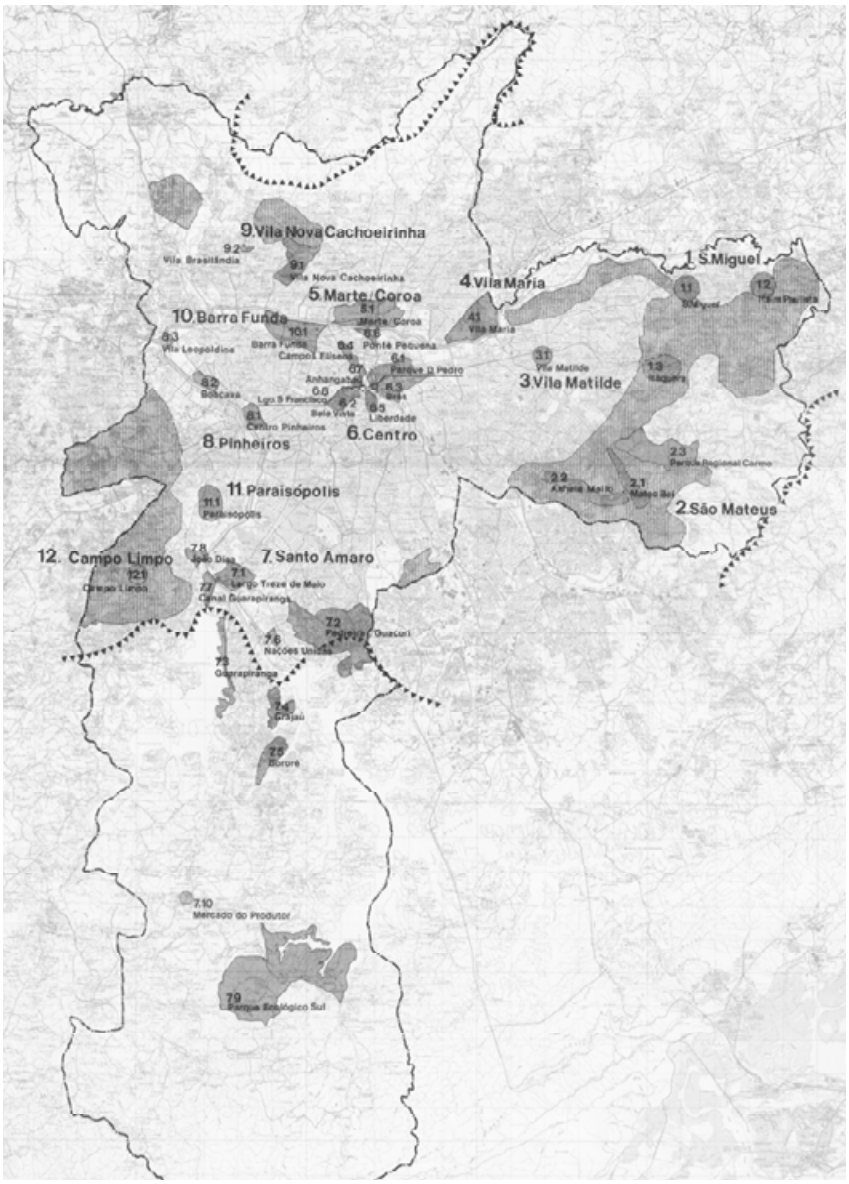
As operações urbanas já estavam previstas no Plano Diretor de 1985[27], retirado da Câmara de Vereadores pelo então Prefeito Jânio Quadros, que encaminha outro, aprovado em 1988 por decurso de prazo. As OUs permitiriam maiores coeficientes de aproveitamento para viabilizar o financiamento de transformações e obras de interesse público, mas havia pouca definição sobre seu formato, apenas indicando um conjunto de 35 intervenções a serem realizadas pelo poder público junto à iniciativa privada em várias áreas da cidade (Castro, 2006, p. 51). Segundo Fix (2004, p. 4), dentre as críticas recebidas estava a de que seria "estatizante", ou seja, mesmo pouco definidas (Castro, 2006, p. 56) não aparentavam ser um instrumento suficientemente aberto para as preferências do mercado.

A política de desenvolvimento urbano apresentada se daria com a utilização de uma série de instrumentos, e previa que o município deveria aumentar sua participação no processo imobiliário, influindo na gestão urbana seu poder de polícia, política e obras, por meio das

> (...) operações urbanas, "uso criativo do zoneamento" e outros instrumentos legais sem que houvesse uma definição precisa destes. Mas as diretrizes principais já se delineavam: flexibilização e revisão seletiva das regras vigentes e adoção de parcerias público-privadas no sentido de instrumentalizar o poder de transformação do setor imobiliário em prol da renovação urbanística (Somekh & Campos, 2002, p. 155).

26. Em 1979 são lançados os programas estaduais Pró-Luz e Pró-Água e o programa municipal Profavela, voltado a infraestrutura, moradia e equipamentos públicos em áreas de favela. Em 1987, o BID financia o Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale. O programa foi coordenado por grupo executivo próprio (Geprocav) desvinculado da Secretaria de Vias Públicas (SVP) e viabilizou diversas remoções de favelas em prol da agenda desenvolvimentista principalmente nos setores viário e de drenagem. Nas décadas seguintes, o Banco Mundial financia o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga na gestão do prefeito Paulo Maluf (1992-96); a partir de 1996 o BID financia o Projeto de Urbanização de Favelas com Verticalização (PROVER), mais conhecido como Cingapura, nas gestões Maluf e Celso Pitta (1997-2000). Parte dos recursos destinados ao PROVER foram usados para realização e contratação de projetos executivos para urbanização de 16 favelas no Programa Bairro Legal, já na gestão Marta Suplicy (2001-04). (Akaishi et al, 2019).

27. Sob influência do contexto de formulação da Assembleia Nacional Constituinte, foi elaborado o Plano Diretor de 1985 na gestão do prefeito Mário Covas, em um momento no qual boa parte dos debates sobre a regulação urbanística concentrava-se no aperfeiçoamento do zoneamento desde o PDDI de 1971 (Somekh & Campos, 2002, p. 148).



Mapa 2.2. Operações Urbanas propostas no Plano Diretor de 1985
Fonte: Castro (2006, p. 52)

O novo plano enviado à Câmara em 1987 (aprovado em 1988) incentiva a atuação conjunta entre setor público e iniciativa privada, com a previsão de realização de operações urbanas em áreas urbanas em deterioração. Para Castro (2006, p. 57), esse plano propunha principalmente uma revisão nos objetivos da política urbana em relação ao anterior, aumentando o peso da participação privada na gestão urbana com as operações urbanas e concessões. O plano explicita a intenção de "retorno" ao Centro paulistano, que passava desde a década de 1960 por um processo tido como de esvaziamento e degradação pelo deslocamento de atividades e equipamentos ligados à elite paulistana para novas centralidades pela cidade. Esse processo influenciou a popularização do centro, com substituição de população moradora e de atividades econômicas, além do aumento do número de imóveis vazios, que se tornariam cada vez mais objeto de disputa para a política habitacional. Os cinco pontos fundamentais do PD de 1988 seriam:

> (...) o combate ao desemprego, um Conselho Intersecretarial para obter melhor rendimento nos investimentos setoriais, as Operações Interligadas, as Operações Urbanas, e o remembramento de lotes, unificando a propriedade das quadras, para facilitar estas últimas (Somekh & Campos, 2002 p. 159).

A apresentação, em 1987, do projeto para a Av. Faria Lima que foi denominado como "operação de renovação urbana" por seu criador, o arquiteto e empreendedor Júlio Neves, influenciou na percepção de que o modelo seria de interesse do setor imobiliário. As operações urbanas foram aprovadas no plano diretor de 1988, expandindo para um perímetro urbano o modelo de venda de exceções à lei de uso e ocupação do solo que já acontecia lote a lote nas OI desde 1986.

Outro plano diretor seria proposto em 1991 na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), tendo como conceito fundamental o aproveitamento da infraestrutura existente (Castro, 2006, p. 61). É considerado por alguns autores uma "revolução conceitual" (Antonucci, 2002), embora vários dos instrumentos propostos já estivessem anunciados no Plano Diretor de 1985. Segundo Antonucci (2002, p. 163) a premissa do plano era sua efetiva aplicação, por isso pautou propostas viáveis de intervenção na cidade real, além de ter a intenção de que o plano fosse apropriado pela população em fóruns de negociação entre diversos atores que produzem a cidade.

O plano define a função social da cidade, elabora legislação para substituir o zoneamento, incorporando o instrumento do solo criado que estabelecia o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para toda a cidade[28]. Assim, a prefeitura ficava responsável por (i) vender à iniciativa privada o potencial construtivo adicional de acordo com a capacidade da infraestrutura existente em subperímetros definidos no plano e (ii) por utilizar os recursos assim obtidos para financiar as variadas demandas urbanas. Para gerir tais recursos de modo que sua utilização distribuísse os ônus e benefícios da urbanização com vistas à redução de desigualdades, era proposta a criação de um Fundo de Urbanização.

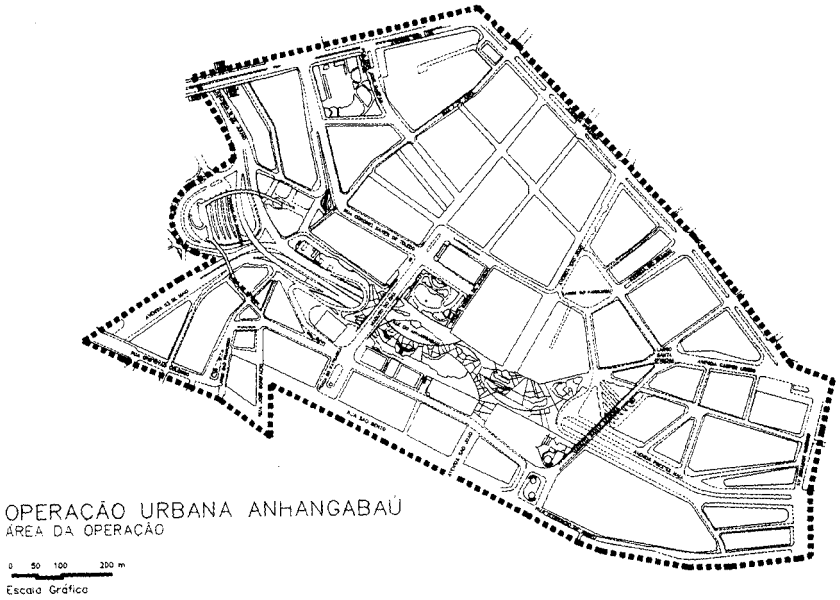
Propôs a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dialogando com a agenda de urbanização de favelas existente no momento. As ZEIS deveriam ter planos de urbanização elaborados junto à população moradora e a partir das especificidades do território, o que pode ser entendido como uma faceta do projeto urbano, mas não apenas. Com a não aprovação do PD 1991, as ZEIS serão incorporadas apenas no PDE de 2002.

De acordo com documento elaborado pela SEMPLA[29] ao fim da gestão Erundina foram propostas cinco operações urbanas no PD 1991 (Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada, Paraisópolis e Faria Lima). Correspondiam a áreas nas quais o adensamento construtivo com pagamento de outorga onerosa permitiria financiar a ampliação de infraestrutura e equipamentos, vinculando recursos pagos ao Fundo de Urbanização e ao perímetro específico da operação. De acordo com Castro (2006, p. 61) o plano define o conceito de OU sem apresentar quais seriam, sendo que o autor identifica as operações como desenvolvidas paralelamente ao Plano Diretor, sendo a proposta da OU Faria Lima–Berrini incorporada pela gestão, já que foi originada de proposta do setor privado na gestão anterior.

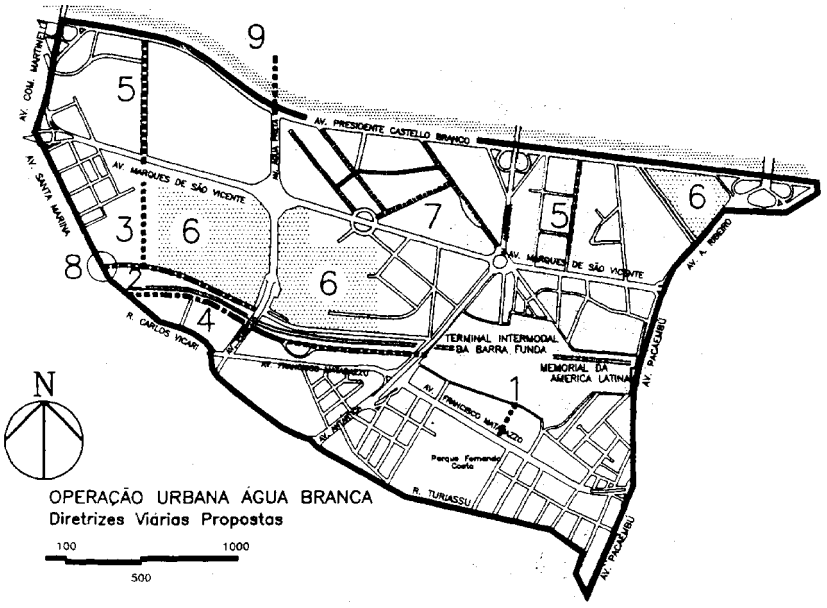
O documento da SEMPLA (1992, p. 13) lista os tipos de solicitações possíveis em OUs, incluindo uso de estoque edificável, remanejamento de área pública e outras solicitações caso a caso. Traz a explicação de que após aprovadas as leis específicas de cada OU seria realizado chamamento público para o setor privado "apresentar propostas referentes a lotes,

28. Segundo Antonucci (2002, p. 174) "Inicialmente a ideia do coeficiente único não foi combatida, mas sim a proposta de fixá-lo em um (...). A demanda dos construtores era de que o coeficiente na zona adensável fosse de duas vezes a área do terreno. Entretanto, às vésperas do encaminhamento à Câmara do Projeto de Lei referente ao plano, houve um recuo seguido de um rompimento, exprimindo a intenção do setor imobiliário de manter inalteradas as 'regras do jogo', ou seja, o zoneamento existente".

29. Ver item II. Operações Urbanas do texto "Participação da iniciativa privada na construção da cidade", presente em Cadernos de Planejamento PMSP/SEMPLA, 1992, Diário Oficial do Município (suplemento), São Paulo, 24/12/1992.



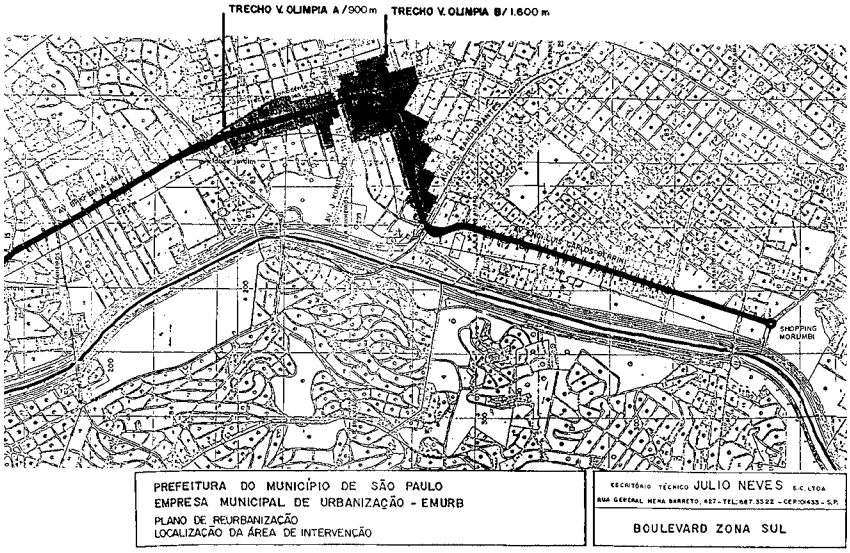
Mapa 2.3. Operação Urbana Anhangabaú, prevista na gestão Erundina
Fonte: SEMPLA (1992, p. 23)



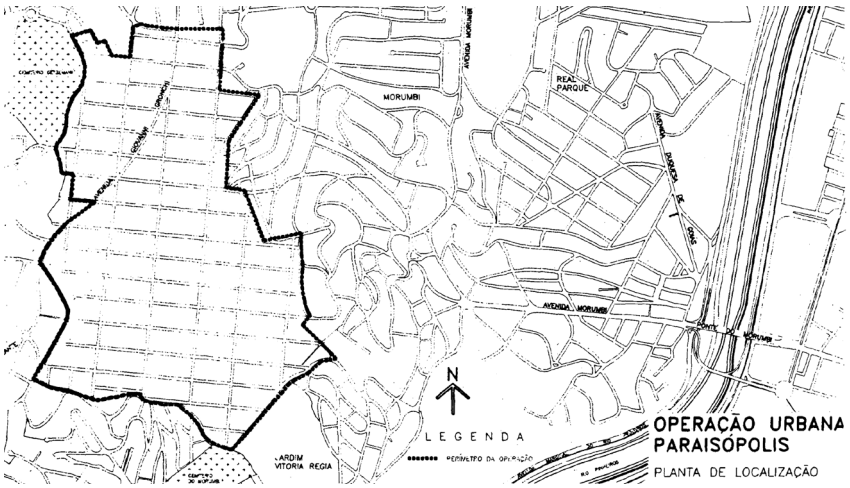
Mapa 2.4. Operação Urbana Água Branca, prevista na gestão Erundina
Fonte: SEMPLA (1992, p. 22)

parcelas de quadras ou conjunto de quadras (...) mediante contrapartida a ser definida caso a caso". As contrapartidas poderiam ser feitas por doação de terras ou áreas construídas, implantação de obras (infraestrutura, viário, HIS) ou de áreas verdes, além de valores equivalentes em dinheiro, calculados a partir destas finalidades, equivalendo no mínimo a 60% do valor do benefício concedido.

O Projeto de Lei do Plano Diretor é enviado à Câmara em 1991 e com a mudança de gestão em 1992 é retirado pelo prefeito Paulo Maluf (1992-1995). Ainda assim, o Projeto de Lei e as discussões que embasaram o PD de 1991 são tidos como grande influência para planos posteriores de São Paulo e em diversos municípios, além de se inserirem nos debates para elaboração e aprovação do Estatuto da Cidade em 2001.



Mapa 2.5. Operação Urbana Boulevard Sul / Faria Lima, prevista na gestão Erundina
Fonte: SEMPLA (1992, p. 20)



Mapa 2.6. Operação Urbana Paraisópolis, prevista na gestão Erundina
Fonte: SEMPLA (1992, p. 21)

Operações Interligadas

Pode-se dizer que as décadas de 1970 e 1980 tiveram, em relação à atuação em áreas de favela e na questão habitacional, uma linha contínua pautada em ações de remoção e reassentamento, bem como na produção de novas unidades, ao mesmo tempo em que aumentavam debates sobre a autoconstrução como solução habitacional e sobre permanência da população em favelas, com algumas políticas de intervenção urbana indo nesta direção. Mas a perspectiva de necessidade de erradicação das favelas ainda era tão forte no período que uma das primeiras ações relacionadas à política urbana na gestão Jânio Quadros, após a retirada do Plano Diretor de 1985 da Câmara, foi a aprovação da chamada Lei do Desfavelamento[30] com a criação das Operações Interligadas (OI). A lei

> (...) dá aos proprietários de terrenos ocupados por favelas a oportunidade de modificar os índices e características de uso e ocupação do solo de sua propriedade, desde que se obriguem a doar à Prefeitura de São Paulo habitações de interesse social (HIS) para a população favelada. (...)
>
> Caso o proprietário não tenha favela em seu terreno, isto é, na quase totalidade dos casos, lhe é dada a possibilidade de realizar, mediante edital de chamamento, uma operação interligada envolvendo favelas situadas em áreas de domínio público municipal (Wilderode, 1995, p. 7).

30. Lei Municipal nº 10.209/86.

Ou seja, as OI se baseiam no princípio de contrapartidas fornecidas pelo privado de acordo com o interesse público calculado na intervenção. Estas contrapartidas poderiam ser dadas pela construção, em outros terrenos que não necessariamente o ocupado, de unidades de habitação de interesse social a serem doadas para a prefeitura ou pela doação do valor ao Fundo Municipal de Habitação (FMH) que havia sido criado pouco tempo antes (Sarue & Pagin, 2018, p. 319). Para Wilderode (1995, p. 5), "as habitações de interesse social conseguidas em contrapartida das operações interligadas constituem apenas o pretexto da derrogação à Lei de Zoneamento". Além disso, para Fix (2001, p. 2), a OI "favorece a canalização de investimentos públicos e privados para áreas de interesse do mercado".

Hewitt (1999, p. 9) aponta que o acordo de cooperação Toronto – São Paulo firmado em 1986 teria sido fundamental ao desenvolvimento do instrumento das OI no período entre 1987 e 1988, baseando-se na prática canadense de venda de densidade [*selling density*] ou bônus de densidade [*density bonusing*]. Na referência canadense, proprietários privados podem requerer a construção de uma edificação fora dos parâmetros legais de uso e ocupação, ficando a aprovação desta exceção sujeita a uma contrapartida financeira, como o pagamento de taxa ou penalidade. O caso brasileiro teria "traduzido" tal contrapartida para unidades de habitação de interesse social.

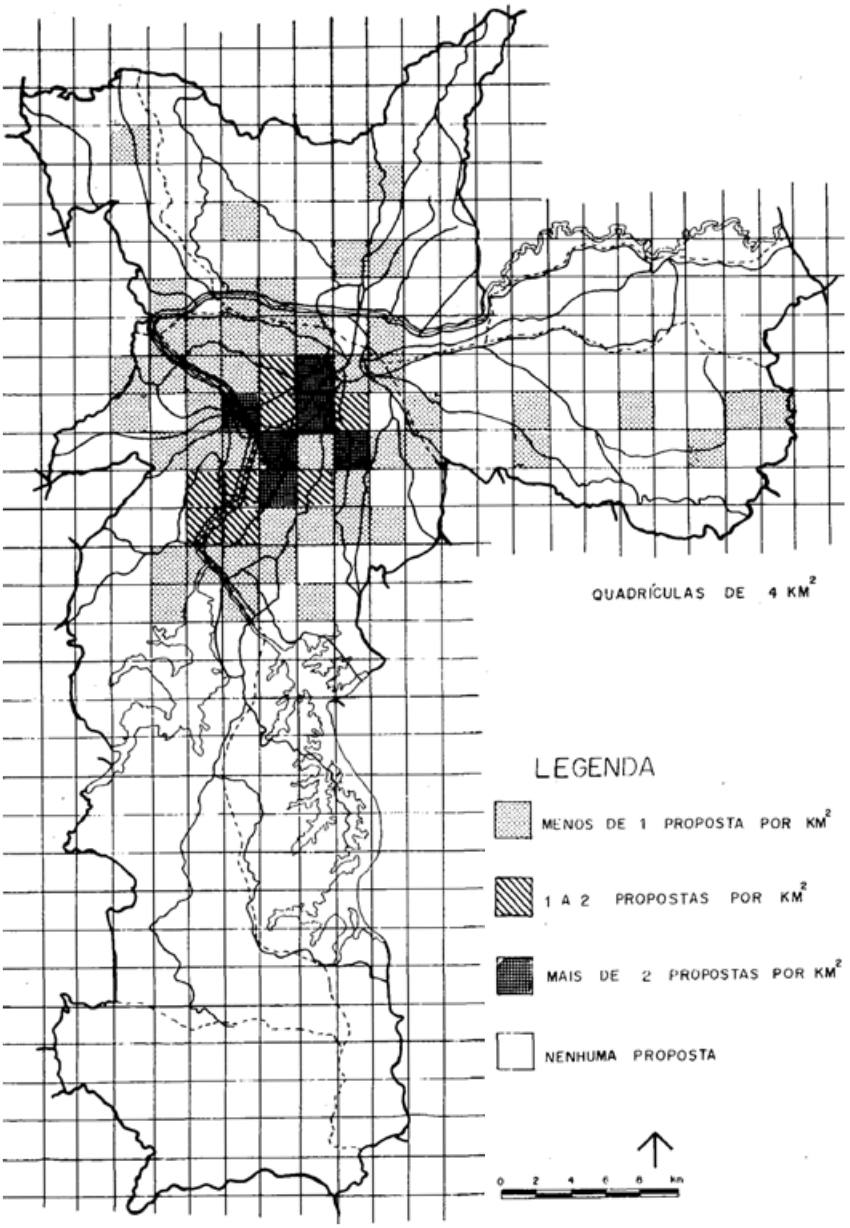
A lógica geral do instrumento brasileiro foi pautada no cálculo do custo da necessidade de produção de HIS para as famílias que seriam removidas. Buscava, assim, destinar recursos para construção de HIS sem onerar orçamento municipal, o que legitimava a intervenção e a alteração à Lei de Zoneamento sem consulta à Câmara Municipal (Wilderode, 1995, p. 10). No entanto, "o exame da contrapartida financeira das pouco menos de cem operações concluídas [até 1994] revela o quanto a contrapartida financeira é derrisória face aos ganhos potenciais do empreendedor" (Wilderode, 1995, p. 4). Além disso, os investimentos públicos em infraestrutura (principalmente viários) para adequar as áreas que receberam OIs seriam superiores ao arrecadado em HIS (Fix, 1997).

O poder público abria edital de chamamento para que o setor privado enviasse propostas de OI, que deveriam incluir plano de operação interligada, estudo de viabilidade econômica, cadastramento do núcleo elaborado por órgão da prefeitura, proposta de construção das HIS com indicação do terreno e plano de alteração de uso e ocupação para os terrenos beneficiados pela OI. Para aprovar ou recusar a OI proposta, a SEMPLA (Secretaria de Planejamento, antes Cogep) fazia sequencialmente (1) a avaliação urbanística, (2) a avaliação do benefício privado[31] e (3) a avaliação da contrapartida[32]. Análises das OI concluídas apontam que não havia distribuição equânime dos processos pela cidade, ficando os pedidos de desfavelização concentrados em áreas de interesse do mercado imobiliário, o que seria efeito esperado do instrumento devido a seu formato de concepção (Fix, 2004; Sarue & Pagin, 2018).

Wilderode (1995) analisa as OI finalizadas até 1994 e chega a conclusão semelhante quanto à localização das operações. Para ele, é o "caráter excepcional, a singularidade da operação interligada que garante o êxito do

31. O método sofreu alterações ao longo tempo, sendo, ao final, calculado apenas pelo aumento da área construída. Anteriormente houve tentativas de usar métodos de cálculo pela valorização do terreno (terreno virtual) e do empreendimento global, ambos métodos que se aproximariam mais da real lucratividade privada.

32. Estabelecia três custos de produção relativos ao tipo de unidade habitacional (UH), considerando também terreno e infraestrutura. UH produzidas em terreno privado a ser doado ao município tinham custo mas alto; em terreno da prefeitura com infraestrutura feita pelo privado tinham custo médio; e feitas em terreno da prefeitura já com infraestrutura, mais baratos. A CNLU (Comissão Normativa de Legislação Urbana), órgão vinculado ao Executivo, analisava e definia contrapartidas.



Mapa 2.7. Distribuição espacial das propostas de Operações Interligadas até 1992.
Fonte: SEMPLA (1992, p. 12)

econômico do empreendimento. O mecanismo interligado produz um valor de uso especial, isto é, não reproduzível em outro lugar da cidade" (Ibid., p. 3). O autor também destaca as OI como indicadores de tendências do mercado imobiliário por antecipar novas localizações não exploradas pelo mercado até então (Ibidem, p. 38) e aponta relações entre tais operações e a frente imobiliária de megaprojetos que se desenvolvia no início dos anos 1990 às margens do Rio Pinheiros[33].

As OI foram questionadas por seu formato que alterava a lei de zoneamento sem autorização da Câmara, o que levou à suspensão do instrumento em 1998, após ação de inconstitucionalidade movida pelo Ministério Público Estadual. Após algumas idas e vindas em relação à continuidade das OI, o instrumento foi considerado inconstitucional em 2000. Em nível municipal, as críticas ao instrumento levaram à instituição de uma CPI na Câmara em 2001. O relatório final da CPI aponta, dentre outros itens, a discricionariedade na definição de contrapartidas, mostrando casos em que o "valor da metragem quadrada estabelecido como base para o pagamento da contrapartida foi bem abaixo da média praticada no mercado,

33. "Dos projetos de operações interligadas de comércio e serviços, com laudo urbanístico aprovado pela CNLU, 20% apresentam uma área construída de mais de 20.000 m², a maioria localizada nas margens do rio Pinheiros" (Wilderode, 1995, p. 58).

sugerindo que as Operações Interligadas lesaram os cofres públicos significativamente" (Sarue & Pagin, 2018, p. 321). As OI estariam sendo comemoradas como o motivo da arrecadação de recursos para produção de 10.000 unidades habitacionais em 10 anos, enquanto apenas 4.800 foram construídas segundo o relatório da CPI (Fix, 2004, p. 10).

O instrumento dava ao privado um novo patamar na definição territorial de prioridades de investimento público. Embora a aprovação das OI fosse de responsabilidade pública, os pedidos de alteração de parâmetros de uso e ocupação, bem como a proposta do interesse público em questão – traduzido em HIS – partiam do interessado privado, ou seja, determinavam um enquadramento inicial para a intervenção.

2.6. 1987 a 1999: as primeiras operações urbanas

Nos anos 1990, período histórico de hegemonia da ideologia da globalização, consolidam-se análises mostrando que as cidades assumem novo papel frente a circulação de capital e à reorganização da ordem econômica após a crise de acumulação do sistema capitalista a partir dos anos 1980. Em âmbito federal, é um período de abertura e liberalização dos mercados, direcionando ao aumento da competição entre cidades por empreendimentos e processos de transformação urbana que as colocassem em destaque para atrair capital (nacional, internacional e financeirizado). O Brasil passava por momento de forte crise econômica que levou à redução de recursos públicos para investimento, colaborando para aumentar a legitimidade da participação privada na provisão de serviços públicos, estimulando processos de privatização e concessão de serviços em diversas escalas[34]. Disseminava-se o ideário liberal do *new public management* pautando a necessidade de transformação do Estado de agente executor ou prestador de serviços para condutor ou direcionador de outros agentes que executarão. Não se tratou de diminuir a presença do Estado de modo geral, mas apenas em alguns papéis, deslocando-o para outras – às vezes novas – funções, inclusive de fomento a parcerias público-privadas ou concessão de serviços públicos, resultando no aumento da regulação (Aalbers, 2016; Levi-Faur, 2005).

No Brasil, os debates do período democrático que culminaram com a Constituição de 1988 sinalizavam uma agenda dupla e por vezes contraditória: esperava-se que o Estado assegurasse direitos à população[35] estando permeável à ação de segmentos não-estatais como os movimentos sociais (o que levou, dentre outros, à formação de um arcabouço institucional para participação e controle social)[36] ao mesmo tempo em que deveria ser permeável também à iniciativa privada, levando à formulação de políticas de privatização e desregulação ou re-regulação (Aalbers, 2016). Essas parcerias público-privadas apareciam como possibilidade dentro das políticas de privatização e aproximação da iniciativa privada, estruturando formas de governança urbana "empresarialistas" (Harvey, 1989), conceito usado para descrever as mudanças em países anglo-saxões com políticas de cunho liberal nos anos 1970, apontando processos de substituição da presença do Estado na gestão urbana por modelos de parceria entre Estado e iniciativa privada.

34. Datam deste período, além de regulações setoriais e da previsão constitucional para concessionárias não-estatais em diversos setores, o Programa Nacional de Desestatização (Lei Federal nº 8.031/90) e a regulação federal para concessões (Lei Federal nº 1.987/95). No nível estadual, houve regulações como o Programa Estadual de Desestatização (Lei Estadual nº 9.361/96) e até algumas anteriores às federais, como no caso das concessões (Lei Estadual nº 7.835/91).

35. "Os princípios elaborados pelo Movimento da Reforma Urbana, por demandarem medidas que podem atingir lógicas estruturais como a justiça social, exigem, por coerência, que o Estado retome sua função social e assegure os direitos urbanos e o acesso igualitário aos bens e serviços" (Grazia, 2003, p. 55).

36. Em São Paulo, experiências como os mutirões para construção de habitação social e as lutas por regularização fundiária de áreas ocupadas, fizeram parte do contexto de aumento da legitimidade de movimentos sociais e de diversificação das formas de financiamento da política urbana desde 1989. Em 1994 foi criado o Fundo Municipal da Habitação (FMH) pela Lei Municipal nº 11.632/94, substituindo o FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal).

Havia a percepção de que as formas de gestão – inclusive urbana – e os formatos institucionais existentes seriam muito burocráticos, pouco flexíveis, ou seja, inadequados para as novas questões que se colocavam no contexto globalizado e cada vez mais diverso, com mais atores incidindo nos processos políticos e técnicos das políticas públicas. No caso de São Paulo, embora a formulação de políticas, execução e provisão de serviços pelo Estado tenham continuado a existir, conduzidas, por exemplo, pelas secretarias municipais, também era necessário pensar novos padrões de governança capazes de articular os múltiplos atores e capitais do urbano (Marques, 2017).

Em uma perspectiva europeia, mas com semelhanças no cenário nacional, é possível citar a criação dos chamados novos instrumentos da política pública (Lascoumes & Le Galès, 2007) nesse contexto, inclusive com aumento do papel de coordenador do Estado. Esses novos instrumentos frequentemente se prestam a organizar novas formas de relação política, às vezes pautados por mecanismos de consulta e comunicação, e ajudam a renovar compreensões de legitimidade mesclando racionalidade técnica e racionalidade democrática por seu desenvolvimento negociado.

A política de reestruturação urbana do período traz novos instrumentos (como a versão inicial das operações urbanas, anterior à versão "consorciada" de 2001) articuladores de propostas urbanísticas a modelos econômicos em torno da valorização da terra e recuperação desta para o financiamento da transformação pretendida. Parte desses instrumentos foi combinada com estratégias de marketing urbano para aumentar a atratividade de capital privado (inclusive financeiro e internacional), por exemplo, a partir do culturalismo de mercado (Arantes, 2000). Serão experimentados em diversas cidades do Brasil, sendo que em São Paulo e região metropolitana focaram em áreas centrais deterioradas e em antigas áreas industriais desativadas ou em mudança de uso.

Seguindo principalmente tendências europeias e norte-americanas, são enfatizadas experiências nas quais o projeto urbano é debatido junto aos instrumento de gestão e financiamento embasados na venda de direitos de construir disponibilizados em estoques, que poderiam determinar aspectos morfológicos de definição de usos e ocupação do solo junto à reativação econômica da região. Nesse processo é a gestão pública quem opera a venda dos direitos de construir, cujos recursos destinam-se a um fundo financiador principalmente de obras de viárias e construção de novas unidades habitacionais de interesse social. Apesar de aspectos de desenho urbano e as operações urbanas serem por vezes debatidos conjuntamente ou de haver expectativas (por parte de arquitetos que estavam na empresa pública de urbanização) pelo desenvolvimento das operações a partir de diretrizes urbanísticas de desenho, a inexistência de tal projeto urbano foi uma constante na crítica destas operações urbanas.

Nobre (2000, p. 69) aponta que no Estado de São Paulo a interiorização da atividade industrial vinculada à crise econômica dos anos 1980 resultou em diminuição das taxas de crescimento populacional de São Paulo entre os anos 1980 e 1990, com redução da migração em direção à Grande São Paulo. Houve também uma reorganização industrial, com separação das

plantas fabris, que rumaram para outros lugares mais atrativos (em direção à macrometrópole, a cidades não-metropolitanas polarizadoras, ou mesmo outros países) das estruturas decisórias das empresas da RMSP (Lencioni, 1998). As áreas anteriormente ocupadas por atividades industriais, extensas e consideradas ociosas, tornaram-se alvo de interesse do mercado imobiliário, consolidando nos anos 1990 o eixo de expansão de megaprojetos ligados à atividade terciária ao longo do Rio Pinheiros (Nobre, 2000; Ferreira, 2003; Fix, 2007; Menegon, 2008), dentre outras áreas.

A preocupação com a deterioração de áreas urbanas centrais ganha força com a abertura de linhas de financiamento específicas do BID e Banco Mundial para a recuperação de áreas centrais nesse período (José, 2010, p. 14). Processos de reestruturação urbana – sob alcunhas como renovações, revitalizações e outras – ganhavam proeminência também politicamente no Brasil. Eram discutidos tanto os meios – ou instrumentos – para viabilizá-las quanto a forma de regular a ação do setor imobiliário. Para os defensores da renovação urbana, o projeto urbano é então visto como o mecanismo ideal para articular gestão, financiamento e proposta urbanística (Portas, 2003; Lungo, 2004). Multiplicavam-se mundialmente iniciativas "onde a atuação passa a ser fragmentária e localizada em um pedaço da cidade através de instrumentos urbanísticos de exceção" (Nobre, 2019, p. 22).

> A lógica de privilégio às elites já estava presente no modelo do planejamento urbano racionalista. Contudo, no discurso, esse planejamento ainda se pretendia universal, o que fazia com que houvesse algum tipo de ganho para as classes mais excluídas. Agora, o discurso do planejamento urbano passava a se assumir como focalizado, fazendo com que a exclusão social passasse a ser aceita como resultado natural da própria ação pública (Nobre, 2019, p. 157).

O contexto europeu de crítica às políticas de reestruturação urbana do pós-guerra e o contexto americano de oposição à forma como estavam sendo conduzidas as políticas de renovação em áreas centrais e/ou degradadas ajudaram a desenvolver o campo do desenho urbano (Del Rio, 1990). O ganho de protagonismo das experiências de projeto urbano da chamada 3ª fase do urbanismo (Ascher, 2010) ou 3ª fase do projeto urbano (Portas, 2003) teve influência mundial, refletida no Brasil.

Do contexto global emergiram grandes referências mundiais de áreas objeto de projetos de renovação urbana. O Battery Park City em Nova Iorque (aprovado em 1979), as Docklands de Londres (cuja empresa desenvolvedora foi criada em 1981), a área portuária de Lisboa em Portugal (que teve sua reorganização planejada desde 1990 para a Expo 98) e a Potsdamer Platz em Berlim (que teve o projeto urbano do arquiteto Renzo Piano escolhido por meio de concurso em 1992) são alguns destes exemplos. Além da experiência de Barcelona que, ao se preparar para sediar a Olimpíada de 1992, inicia em 1986 um processo que gerou expectativa mundial, pois a cidade pertencia, nos anos 1980, a um contexto similar ao da França, no qual "a inserção de grandes projetos estratégicos em um quadro bastante

consolidado de planejamento urbano permitiria superar a suposta dicotomia entre plano e projeto, que viciava o debate urbanístico" (Somekh & Campos Neto, 2005, on-line). Na América Latina, a experiência mais referenciada da época é o Puerto Madero em Buenos Aires (que teve projeto elaborado por urbanistas catalães em 1989), mas no Brasil os reflexos dessa corrente podem ser identificados na adoção da estratégia cultural para coalização de classes e interesses (Arantes, 2000), notável no Centro paulistano dos anos 2000, e na elaboração de Planos Estratégicos como o do Rio de Janeiro a partir de 1993 (Vainer, 2000b).

Operações urbanas antes do Estatuto da Cidade

Segundo Fix (2004, p. 1-2), enquanto as operações interligadas receberam diversas críticas desde sua aprovação, as operações urbanas tornaram-se um "inusitado consenso" entendido como forma "supostamente progressista de tratamento da propriedade urbana". O processo de expansão do modelo começou durante a gestão Erundina (1989-1992) por meio da previsão de operações urbanas no Plano Diretor de 1991 (não aprovado) e da reestruturação da EMURB que passava a desenvolver (ou contratar) projetos para OUs. Ao longo dos anos, a condução das OUs teve uma "linha de continuidade entre as várias gestões municipais, apesar das grandes diferenças entre elas" (Fix, 2004, p. 10).

Quatro operações urbanas foram lançadas em São Paulo antes da aprovação do instrumento no Estatuto da Cidade, pautando o desenvolvimento do instrumento e influenciando sua regulamentação na esfera federal nos anos seguintes. Na gestão Paulo Maluf (1993-1996) foram aprovadas as operações urbanas Faria Lima (1995) e Água Branca (1995), na gestão Pitta (1997-2000) aprovou-se a OU Centro (1997, partindo da OU Anhangabaú de 1991). Na gestão Marta Suplicy (2001-2004), já pautada pelas premissas do Estatuto da Cidade, foi aprovada a OUC Água Espraiada (2001)[37]. A operação prevista para Paraisópolis na gestão Erundina (1989-1992) nunca aconteceu e foi retirada das propostas futuras.

37. Leis da primeira aprovação das operações: Faria Lima (Lei nº 11.732/95), Água Branca (Lei nº 11.774/95), Centro (Lei nº 12.349/97) e Água Espraiada (Lei nº 13.260/01).

Fix (2004) aponta como características frequentes nas OUs em São Paulo em seu período inicial[38] a localização em áreas de interesse do capital imobiliário, demonstrando sua utilização visando a abertura de frentes de expansão do setor; a previsão de investimentos iniciais do Estado – que denomina de âncora – para atrair o capital privado; a predominância do sistema viário nesta lógica de investimentos para alavancar operações; o oferecimento de incentivos para viabilizar grandes empreendimentos; indicativos de mudança no perfil da população e de usos em áreas de OU; a mensuração do sucesso da OU com base – quase exclusivamente – em recursos arrecadados; a pressão por mais investimentos públicos além dos previstos na OU, exercida pelo setor imobiliário e grupos com poder de influência sobre o Estado.

38. Este seu artigo de 2004 revisa trabalho preliminar publicado em 2000. Nesse momento estavam ocorrendo importantes mudanças no formato das OUs, sob influência do Estatuto da Cidade de 2001.

Em relação às operações urbanas iniciadas nos anos 1990, a OU Anhangabaú foi a primeira delas, aprovada em 1991 com a curta duração de três anos para servir como projeto-piloto. Sarue e Pagin (2018, p. 326) indicam que a intenção original da gestão Maluf era implementar ao

mesmo tempo as operações Faria Lima e Água Espraiada, o que não ocorreu por receio de que concorressem entre si. Naquele momento as operações urbanas eram coordenadas pela EMURB, cujo presidente Reynaldo de Barros também era Secretário de Vias Públicas. O período também teve a retirada da função orçamentária da SEMPLA, passando para a Secretaria de Finanças (Nobre, 2019, p. 217).

A Faria Lima foi então aprovada como primeira operação urbana que não tinha caráter piloto. Com área de 650 hectares, tinha previsão de venda de 2,25 milhões de m² que poderia ser feita mediante outorga onerosa (lote a lote) ou pela venda de CEPAC (Certificado de Potencial Adicional de Construção), título financeiro emitido pela prefeitura que equivale ao direito de construir acima do permitido pela regulação e não tem vinculação com lotes específicos[39]. No entanto, a emissão de CEPACs não ocorreu nesse momento por depender de aprovação do Senado, só sendo permitida após a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001.

39. Que constituía "uma estratégia para transformar os direitos de construir em um ativo financeiro. A principal vantagem, segundo seu formulador [o economista Marcos Cintra], seria a captação dos recursos *a priori* resolvendo o problema de caixa das prefeituras, que não precisariam desembolsar dinheiro para tocar as obras do presente e esperar pela arrecadação da outorga no futuro" (Nobre, 2019, p. 221).

A regulamentação da Operação Urbana Água Branca foi feita considerando uma área de 504 hectares, prevendo 1,2 milhão de m² de potencial construtivo adicional e seus objetivos principais de acordo com a lei eram realizar melhoramentos viários e de drenagem, construir HIS para população da área, implantar áreas verdes e equipamentos coletivos e incentivar a ocupação ordenada dos imóveis vazios.

Tinha como uma de suas premissas realizar a reestruturação territorial e fundiária do trecho entre as linhas de trem e o rio Tietê. Tal área concentra glebas pouco construídas (muitas de propriedade do Estado), além de diversos lotes de grande porte cujas atividades industriais haviam parado ou estavam em processo de desativação. Tratava-se, assim, de boa possibilidade para a abertura de nova frente de expansão para o capital imobiliário. Um dos empreendimentos iniciados após regulamentação da operação foi justamente em uma dessas antigas áreas industriais, o terreno das Indústrias Matarazzo, que inaugurou quatro torres comerciais em 2001. No entanto, esse Centro Empresarial Água Branca permaneceu algum tempo com percentual baixo de ocupação[40], sinalizando a falta de apetite – ou de fôlego – do mercado imobiliário para a região, enquanto no eixo do Rio Pinheiros aumentavam os empreendimentos terciários.

40. Cf. Nobre, 2019, p. 232.

Em 1997 é aprovada a Operação Urbana Centro, com perímetro de intervenção de 663 hectares, que tinha como objetivo reverter o processo tido como de degradação da área central desde os anos 1960. Este processo, que motivou a realização de diversos planos e projetos municipais e estaduais[41], foi resultado de uma série de fatores, como o deslocamento de diversas atividades ligadas às elites em direção a outras centralidades. O fato resultou na diminuição da quantidade de pessoas destas classes altas residindo e trabalhando no centro, embora a região tenha continuado o centro econômico da cidade em termos de quantidade de empregos (Nobre, 2019, p. 237). Aumentava assim, o número de imóveis vazios, além de que o Centro havia deixado de ser o foco de investimentos públicos, também direcionados às novas centralidades terciárias e de elite. Houve

41. Inclusive a Operação Urbana Anhangabaú. Sobre os processos de transformação e popularização da área central, bem como as tentativas de planejamento e intervenção públicos, ver José (2010).

uma substituição de atividades e pessoas, popularizando o centro – que sempre teve grandes parcelas de população de baixa renda moradora, apesar de esforços públicos para eliminar, por exemplo, os cortiços na região. E, principalmente a partir dos anos 1990, o centro tornava-se alvo de luta dos movimentos sociais urbanos por políticas habitacionais em edifícios abandonados[42] (Nakano et al., 2004).

Segundo Nobre (2019, pp. 238 a 242), a Associação Viva o Centro (AVC), grupo de empresas e entidades interessadas na requalificação do centro, influenciou o Procentro (Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo criado em 1993) na elaboração de documento com diagnósticos e propostas para garantir a volta do capital imobiliário à região central. Dentre outras proposições, trazia a necessidade de flexibilização da legislação de uso e ocupação, Código de Obras e tombamento, além de propor a participação de entidades não-governamentais na elaboração de projetos para o Centro, embora majoritariamente empresariais. O envio do Projeto de Lei da OU Centro aconteceu no fim de 1993, sendo a lei aprovada apenas em 1997, com diversos incentivos ao setor imobiliário (como CA podendo chegar a 12 em alguns casos, incentivo a remembramento e transferência de potencial construtivo para imóveis tombados) e sem o programa de obras que havia no Projeto de Lei.

À exceção da OU Faria Lima, os primeiros anos após a implementação das Operações Urbanas em São Paulo não tiveram tanto sucesso nem do ponto de vista do setor imobiliário nem do ponto de vista do poder público. Isso porque não havia sinais de que o mercado alavancaria as transformações urbanas adquirindo potencial construtivo das operações, enquanto o poder público, que media o sucesso das operações em termos de quantidade de arrecadação, desconsiderava muitos de seus custos e impactos sociais (Fix, 2004; Stroher, 2019).

Os OUs foram fortemente criticadas como subordinadas à lógicas do empreendedorismo imobiliário (Castro, 2006), mas também foi recorrente a crítica à ausência de projeto no desenvolvimento das operações urbanas[43]. No entanto, havia certa expectativa por parte de arquitetos e do setor técnico de urbanismo de que o instrumento pudesse incorporar processos ligados ao desenho urbano e que isso levaria à melhora de seus resultados[44]. As operações urbanas podem, portanto, ser entendidas como desencadeadoras de transformações urbanas sem projeto urbano, por serem pautadas essencialmente na oferta de coeficientes de aproveitamento generosos e reinvestimentos concentradores feitos no mesmo perímetro de obtenção de recursos (Fix, 2004).

42. Por exemplo, data de 1997 a ocupação do Casarão Santos Dumont (ou Casarão da Cleveland), tida como a primeira grande ocupação de moradia em edifício abandonado de São Paulo (Miranda, 2017, p. 4).

43. Como apontado pelo ex-vereador Nabil Bonduki de acordo com Santoro & Nunes (2018). Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>, acesso 30 out. 2018.

44. Conforme características das operações urbanas no PDE de 2002, abordado mais à frente.

Projeto Eixo Tamanduateí

Projetos urbanos na metrópole paulistana não foram idealizados e implementados apenas por São Paulo, mas também por Santo André[45]. A transformação da região industrial do ABC - polo industrial ao longo do Rio Tamanduateí criado durante a segunda fase de industrialização da RMSP (1930 a 1960) cujas plantas industriais migraram para outras cidades no contexto de reorganização da indústria nos anos 1980 e 1990 – afetou o município e criou um eixo em mudança de usos. Santo André assumiu postura empreendedora e competitiva face a esse cenário, visando a dinamização econômica da região ociosa a partir de projeto para reestruturação urbana que atrairia recursos privados e reorganizaria as prioridades de investimentos locais, além de ajudar a cidade a concorrer por recursos de outras escalas de governo e de agências multilaterais. Seu perímetro de intervenção atinge, na divisa com São Paulo, área praticamente contígua à área da proposta no Projeto de Lei de OUC Bairros do Tamanduateí[46] atualmente na Câmara Municipal de São Paulo, sinalizando a (intenção de) continuidade de processos de reestruturação territorial metropolitanos.

A Operação Urbana Eixo Tamanduateí foi uma das primeiras no Brasil a tentar seguir a cartilha internacional, ou seja, o Projeto Eixo Tamanduateí pode ser entendido como a forma pela qual o modelo predominantemente europeu de projeto urbano chega ao Brasil em 1997. No entanto, sua implementação não se concretizou no formato previsto, resultando em projeto para renovação da área industrial no qual as intervenções urbanas ocorreram de modo desarticulado, continuando a acontecer sob demandas pontuais como já ocorria no município.

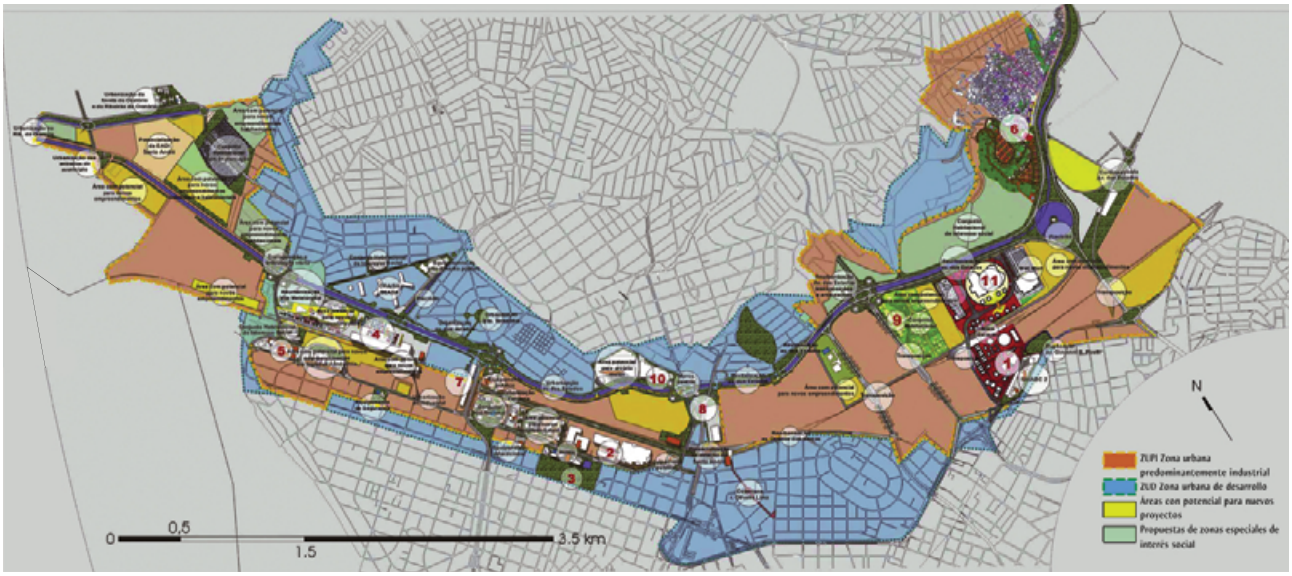
O Projeto previa a transformação de uma faixa de 10,5 km ao longo do Rio Tamanduateí e visava transformar a região, que possui boa acessibilidade e infraestrutura instalada, dinamizando a economia da área. Para tanto, previa aproveitar os imóveis ociosos para atividades terciárias e garantir a permanência das indústrias em funcionamento, constituindo uma nova centralidade metropolitana.

A intenção em realizá-lo surgiu de um conjunto de processos em andamento como (1) a articulação regional entre cidades do Grande ABC com foco no planejamento urbano integrado, (2) o projeto Cidade Futuro que previa ações de desenvolvimento local e urbano junto à sociedade civil e (3) a gestão municipal focada na questão da reestruturação produtiva (Somekh & Campos Neto, 2005). No início de 1997, Celso Daniel (PT) assume a prefeitura da cidade pela segunda vez (a primeira havia sido entre 1989 e 1993), tornando-se figura central na coordenação do projeto e na articulação com o setor empresarial da cidade (Santoro, 2007, p. 135). A Operação Urbana se mostrou um instrumento aderente à agenda urbana da segunda gestão do prefeito Celso Daniel (1997-2002), liderança proeminente dentro do Partido dos Trabalhadores à época[47], com apoio popular e atuante na região do ABC historicamente marcada pela luta sindical. Tal aderência à agenda política pode ser relacionada à análise de Novais et al. (2007) sobre os GPU, quando afirma que "a disputa política valoriza a dimensão simbólica" e os projetos urbanos constituem assim "um campo privilegiado de legitimação de projetos políticos em função do poder simbólico das grandes intervenções" (Novais et al., 2007 apud Oliveira, 2012, p. 70).

45. Embora não seja um projeto paulistano, sua inclusão nesta trajetória justifica-se, pois (i) foi um dos primeiros projetos urbanos no Brasil a tentar seguir a cartilha desenvolvida nos países europeus, com participação de grandes nomes do tema e (ii) os motivos defendidos para o desenvolvimento do projeto são similares aos mobilizados nas OUs paulistanas, buscando a renovação de áreas industriais subutilizadas para dinamizar economicamente a região.

46. A região já aparecia como de interesse para reestruturação urbana desde os primórdios das OUs, pois era parcialmente englobada em perímetro de OU do PD 1985 (Castro, 2006, p. 52). Em 2002 foi prevista no PDE 2002 operação urbana de perímetro semelhante à OUC Bairros do Tamanduateí: a Operação Urbana Diagonal Sul, além dos estudos da Operação Urbana Mooca-Vila Carioca, rebatizada de OUC Bairros do Tamanduateí em 2015.

47. Foi assassinado em 2002, interrompendo sua trajetória política ascendente.



Mapa 2.8. Projeto Eixo Tamanduateí

Fonte: Santoro (2007, pp. 140-141)

Em 1997, a prefeitura de Santo André contratou a consultoria de Raquel Rolnik e Jordi Borja para que elaborassem as bases para realização do Projeto Eixo Tamanduateí (Vaisman & Gatti, 2008, p. 3) e decidiu-se que a regulação urbanística seria elaborada depois do projeto urbano. A consultoria viabilizou a contratação de quatro propostas de equipes de arquitetos urbanistas de várias nacionalidades em consórcio com brasileiros. Sob influência do panorama internacional, foram convidados o francês Christian de Portzamparc, o espanhol Eduardo Leira e o catalão Joan Busquets, além do brasileiro Cândido Malta; e suas propostas seriam utilizadas como "estratégia de discussão pública de projetos para a área que serviriam de base para o desenho de uma grande operação urbana" (Santoro, 2007, p. 136). Segundo declarações do coordenador do projeto:

> De certa maneira as propostas adotaram enfoques complementares. Enquanto o projeto Busquets está voltado à criação de áreas verdes, Leira se preocupou com as questões regional e metropolitana e com a inserção do projeto do ponto de vista da acessibilidade. Cândido Malta priorizou a busca do redesenho espacial e a criação de equipamentos geradores de uma nova centralidade para a metrópole. Finalmente, Portzamparc concentrou-se na exploração do desenho das quadras e suas volumetrias de ocupação (Somekh & Campos Neto, 2005, on-line).

As propostas, elaboradas em 1999, seriam unificadas em anteprojeto urbanístico a ser traduzido em projeto de lei para a criação de operação urbana no perímetro. No entanto, Santoro (2007, p. 137) indica que o instrumento denominado operação urbana no município de Santo André na verdade funcionava como uma operação interligada que poderia ser proposta por iniciativa pública ou privada e seria aprovada, mediante contrapartidas, pela Câmara Municipal. Até 2004 havia oito OUs e parcerias parcial ou totalmente implantadas no perímetro do Eixo (Teixeira, 2010)[48], promovendo usos como shopping center, complexo hoteleiro, centro empresarial, universidade, comércio e terminal rodoviário. Santoro (2007, pp. 146-148) mostra que, além das propostas das OU, a dinâmica imobiliária na área do Eixo Tamanduateí promoveu diversas intervenções tanto privadas como públicas de modo desvinculado ao projeto do Eixo e ao uso de OUs.

48. Industrial I; Industrial II; Pirelli; Universidade UniABC; Pão de Açúcar e Carrefour; Terminal Rodoviário de Santo André e Global Shopping.

Para implementar o projeto do Eixo Tamanduateí, o poder público municipal coordenaria investimentos privados utilizando instrumentos regulatórios. Eram propostas parcerias com proprietários de imóveis dentro do perímetro de intervenção; a constituição de um banco de terras; a recuperação da valorização fundiária; e regulações que definiriam diretrizes volumétricas, de desenho urbano, de modelo de gestão e natureza dos empregos a serem gerados (Santoro, 2007). O formato institucional previa um grupo promotor, criado em 1999, e a realização de consultorias, como a que propôs a utilização instrumento do *land readjustment*[49]. O objetivo era permitir o reparcelamento do solo partindo de um conjunto de terrenos cujos proprietários se associassem, mediante a cessão de um percentual de terrenos para um banco de terras públicas que receberia projetos de interesse social, como de habitação.

Teixeira (2010) compreende o período de 1997 a 2004 do Eixo Tamanduateí em três fases políticas de desenvolvimento do projeto, caracterizando-o como opção política de caráter empresarial, o que para a autora distancia o Projeto Eixo Tamanduateí das políticas de inclusão social que marcaram a gestão municipal entre 1997 e 2000. A primeira fase seria a de concepção/implantação, durante o período apontado pela autora como de inclusão social. A segunda, entre os anos de 2001 e 2002 seria de conflitos internos e reformulações, até chegar à terceira fase, de interfaces com o momento político de reformulação do Plano Diretor (2003-2004). Estsas fases teriam características distintas em função da coordenação política do processo que, inicialmente concentrou-se no ex-prefeito Celso Daniel, passando para o então Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, Irineu Bagnarioli após a morte do prefeito. Na terceira fase, a convite do secretário de desenvolvimento urbano a coordenação do Projeto Eixo Tamanduateí ficou sob responsabilidade de Jayme Marques, diretor do Departamento de Projetos Urbanos que seria profissional ligado ao setor privado. A autora caracteriza este momento como tentativa de transformar o projeto em

> (...) 'unidade de negócios' da Prefeitura de Santo André, associando as áreas disponíveis nos limites do projeto a um plano de negócios específico, a partir das características assumidas pelas mesmas em decorrência de investimentos feitos anteriormente, consolidando, dessa forma, a versão mercadológica do projeto (Teixeira, 2010, p. 91).

Para Santoro (2007, p. 145), o processo de participação popular na elaboração do projeto do Eixo se deu em contexto municipal de abertura e inclusão que fomentou processos democráticos e espaços decisórios populares, mas a discussão do Eixo Tamanduateí teria destoado desse cenário, resultando em pouco envolvimento com moradores.

Na avaliação da autora, dos pontos de vista arrecadatório e político o Eixo Tamanduateí foi significativo, com a ressalva de que incentivos fiscais foram usados de modo pouco articulado à dimensão territorial, abrindo mão de importantes recursos tributários que poderiam ser usados para políticas redistributivas. Também destaca que foram divulgados bons

49. Para Souza (2009, p. 29) o *land readjustment* "é um método de desenvolvimento urbano de execução compartilhada, em que os proprietários e inquilinos contribuem para o financiamento e a realização do projeto, dividindo de maneira equilibrada os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano (...) O principal mecanismo de execução do *land readjustment* é o instrumento conhecido como *replotting* (...) [que] é a mudança de localização, formato e área de diversas parcelas de terra, segundo processos de amalgamação, subdivisão, relocação e troca, com o objetivo de atingir o cenário estipulado pelo projeto. A partir de sua execução, antigas parcelas de terra são transformadas em novas com localização e formatos total ou parcialmente diferentes".

índices de geração de emprego e investimentos em infraestrutura, houve melhorias viárias e na paisagem urbana, sem necessariamente seguir a proposta de estruturação e integração do Eixo. As iniciativas principais de interesse público em geral foram realizadas em momento posterior aos empreendimentos privados e não foram totalmente custeadas com recursos de recuperação da valorização ou de contrapartidas, dependendo de recursos públicos federais (Santoro, 2007, pp. 155-157).

Segundo Teixeira (2010), duas diretrizes principais quanto ao viés urbanístico articulador do projeto seriam a valorização do paisagismo e a criação de espaços privados de uso público que, segundo a autora, reforçaram a concepção do projeto para o embelezamento urbano. Para ela, tais diretrizes originalmente visavam melhorar a imagem da região e de Santo André no cenário de competição entre cidades, mas acabaram restritas a espaços adjacentes aos poucos empreendimentos implantados.

Em 2007 aconteceu a primeira licitação pública para o desenvolvimento de uma Operação Urbana Consorciada para o Eixo Tamanduateí, adequando seu formato ao previsto pelo Estatuto da Cidade de 2001. Um dos objetivos era o de "unificar as intervenções realizadas até o momento e direcionar as novas propostas projetuais do setor privado" (Vaisman & Gatti, 2008, p. 11).

O projeto Eixo Tamanduateí é uma experiência que demonstra ao longo dos anos o enquadramento da proposta de origens europeias à realidade brasileira em múltiplas dimensões - institucional, social, política, econômica. Por exemplo, mostrou-se inóqua a tentativa de sua implementação sobreposta ao modelo preexistente da venda caso a caso de exceções ao zoneamento, possivelmente suficiente do ponto de vista dos interesses privados na área. O contexto de debates sobre a Reforma Urbana (que tinha apelo junto à administração petista) e a posterior inclusão do instrumento da OUC no Estatuto da Cidade reforçavam a imagem do instrumento como sendo o mecanismo mais adequado para articulação público-privada para a reestruturação urbana.

Outro fator de possível influência na redução de ritmo no desenvolvimento dos meios para implementação do projeto é a consolidação da crítica ao planejamento estratégico e à urbanização neoliberal durante o período de elaboração do Projeto Eixo Tamanduateí. A crítica ao modelo empresarialista de governança urbana feita por Harvey em 1989, dentre outras referências, influenciou a literatura brasileira principalmente a partir da segunda metade da década de 1990 e o livro-referência com trabalhos de Arantes, Maricato e Vainer sobre o tema data de 2000[50].

A arquiteta urbanista Sarah Feldman relatou pessoalmente que à época do projeto do Eixo Tamanduateí o prefeito Celso Daniel encomendou ao Instituto Pólis (ligado às lutas pela Reforma Urbana desde a Constituinte) a elaboração de relatório sobre experiências de projeto urbano e planejamento estratégico, com o objetivo de se informar sobre o tema para a condução do processo. O trabalho, elaborado por ela junto a Jorge Kayano, Fernando Bastos Costa e Renato Cymbalista, nunca foi divulgado, decisão que Sarah considera possivelmente influenciada pelo contexto.

50. Atualmente há outras publicações sobre o tema que identificam "novas gerações" de grandes projetos (Novais, 2007; Oliveira et al., 2012) e de "operações urbanas 2.0" (Stroher & Dias, 2017).

Raquel Rolnik, arquiteta urbanista ativa na crítica aos efeitos e táticas neoliberais na urbanização que liderou a promoção do projeto em 1997, diz que este foi o momento em que mais se aprofundou na contradição colocada pelo planejamento estratégico. Em informação verbal, comentou sobre as perspectivas iniciais do processo serem influenciadas pelas discussões do planejamento estratégico situacional chileno[51] e a expectativa de que fosse possível alterar a composição de forças em favor da redução de desigualdades socioterritoriais. Ela relata que, com o passar dos anos, tornou-se perceptível a assimetria de forças que deixava propostas do campo democrático-popular como minoritárias, na prática inviabilizando a real disputa de significados e sentidos no processo[52].

51. economista chileno Carlos Matus (ministro no governo Allende) propõe o planejamento estratégico situacional como oposição ao planejamento tradicional (ou normativo), criando modelo de "um jogo semi-controlado, onde outros atores também participam com objetivos cooperativos e conflitivos. A partir dessa concepção básica ele tenta dar conta, uma a uma, das insuficiências que ele aponta no modelo normativo" (Belchior, 1999, p. 30).

52. Memorial de candidatura a Professora Titular da FAU USP em 2017.

2.7. 2000 a 2009: o pós-Estatuto da Cidade

A aprovação do Estatuto da Cidade[53] após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, em 2001, foi celebrada como vitória pelo Movimento pela Reforma Urbana, então organizado no Fórum Nacional de Reforma Urbana. A lei federal foi a consolidação de temas que deveriam reger as políticas urbanas brasileiras. Em 2003, alterações institucionais – como a criação do Ministério das Cidades e o início da estruturação de sistema de política urbana nos estados e municípios – acompanharam o avanço regulatório.

53. Lei Federal nº 10.257/01.

O Estatuto foi apresentado como "caixa de ferramentas" contendo vários instrumentos urbanísticos que poderiam ser utilizados, desde que estivessem contidos no plano diretor dos municípios. Dois anos após a sua aprovação, o governo federal então sob a gestão do presidente Lula (2003-2010) começa uma campanha para a realização de planos diretores por todo o país, reforçando a aposta do uso dos instrumentos para transformações urbanas voltadas ao interesse público e à redução de desigualdades socioterritoriais, dependendo de como fossem regulados, geridos e implementados pelos municípios. Parte dos instrumentos são associados à agenda política da reforma urbana (Ribeiro; Cardoso, 2003), colaborando para a impressão errônea de que tê-los no plano diretor basta para que a cidade alinhe-se à implementação desta agenda. A crítica recente coloca que os instrumentos não são neutros, têm contradições em si e tanto influenciam os resultados das políticas (Lascoumes & Le Galès, 2007; Marques, 2018) quanto estão submetidos à lógica de produção capitalista do espaço no contexto vigente (Moroso et al., 2018). Nesta última compreensão, os instrumentos estão submetidos aos conflitos entre mercantilização e desmercantilização da propriedade e à disputa de definições como a função social, o interesse social e o interesse público. Enquanto estiverem dentro das lógicas neoliberais e a propriedade for uma mercadoria, serão utilizados para produzir e reproduzir as desigualdades estruturais fruto da implementação destas lógicas. Os instrumentos não são inerentemente progressistas, incorporam contradições, inclusive as relativas à disputa pela concepção da função social.

A década foi marcada pelo esforço federal de disseminar o conteúdo, as obrigações e expectativas do Estatuto da Cidade para cerca de metade dos municípios do Brasil, considerando a obrigatoriedade de elaboração de

planos diretores para todos aqueles com mais de 20.000 habitantes. O processo teve a elaboração de diversos materiais voltados à capacitação técnica e política, além de tentar disseminar o viés participativo na elaboração de planos diretores e na condução da política urbana cotidiana por meio da criação de órgãos colegiados e fóruns institucionalizados. Em alguns casos, esse processo contribuiu para a mobilização de grupos da sociedade civil antes desarticulados (Gatti, 2015; Bromfield & Santoro, 2019), enquanto em outros, colaborou para certa neutralização de movimentos com histórico de luta política do campo democrático-popular. A luta política, que não deixou de existir, incorporou a disputa e atuação em arenas institucionalizadas.

Embora a agenda da reforma urbana não tenha avançado nos planos diretores e nas gestões municipais após 10 anos de aprovação da lei (Santos Jr. & Montandon, 2011), outras agendas mais voltadas ao mercado imobiliário utilizaram-se dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade para propor transformações urbanas. Estas foram sugeridas através do planejamento estratégico de processos de reestruturação urbana, principalmente se apoiando no instrumento da operação urbana consorciada. Em algumas metrópoles como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, as OUCs foram muito disseminadas[54], o que não significou necessariamente a realização de projetos urbanos, mas a utilização deste instrumento para gestão e financiamento de intervenções urbanas. Houve também a criação de "artimanhas regulatórias" na direção da regulação da desregulamentação (Aalbers, 2016) ou da criação de instrumentos alternativos aos então vigentes, muitas vezes com impactos irrisórios ou mesmo excludentes (Santoro et al., 2018).

54. Castro (2006); Oliveira et al. (2012), Tonucci Filho & Freitas (2019), Stroher & Dias (2019).

A aprovação do Estatuto da Cidade trouxe novas perspectivas para o financiamento da política urbana[55], embora tenha se mantido inalterado o cenário de dependência de recursos federais para a maioria dos municípios. A regulamentação dos CEPACs no Estatuto foi comemorada, pois finalmente viabilizaria sua implementação em São Paulo, travada desde a proposta na operação urbana Faria Lima em 1995. Esperava-se, com o uso de CEPACs, antecipar recursos para viabilizar a transformação urbana. Parte das análises já criticavam o uso dos CEPACs (Fix, 1997, 2004; Stroher, 2019), enquanto outras apontavam suas possibilidades (Maleronka, 2010)[56].

55. Ainda assim, muitas transformações urbanas em São Paulo foram viabilizadas com recursos federais, como os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na linha "urbanização de favela" ou os do Programa Minha Casa, Minha Vida, de 2009, para produção de novas unidades habitacionais.

56. Vários destes trabalhos foram apoiados pelo Lincoln Institute of Land Policy. Criado em 1974 nos Estados Unidos, desenvolve atividades de pesquisa e ensino com foco na valorização imobiliária e políticas tributárias. O papel dessa organização na disseminação de ideias ligadas aos princípios de recuperação da valorização fundiária e sua gestão social influenciou o debate sobre instrumentos tributários, jurídicos e urbanísticos, principalmente após a criação de seu Programa para a América Latina e Caribe em 1993.

Plano Diretor Estratégico de 2002 e as novas operações urbanas

Em 2002 na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), o contexto pós-aprovação do Estatuto da Cidade levou à elaboração de um plano diretor estratégico[57] contendo vários dos instrumentos urbanísticos do Estatuto e ainda criando outros instrumentos não previstos na regulação federal. Esse plano trouxe elementos importantes para a compreensão do desenho dos projetos de reestruturação urbana como podemos encontrar hoje: (i) colocou o coeficiente de aproveitamento (CA) como parâmetro central na política urbana, para em tese recuperar a valorização da terra, mas além disso, como incentivador/moeda de troca para determinadas finalidades

57. Lei Municipal nº 13.430/02.

urbanísticas; (ii) trouxe a possibilidade do projeto urbano para as ZEIS como instrumento de negociação e resistência à transformação, exigindo que os planos de urbanização fossem aprovados por um conselho gestor da zona composto pelos moradores/afetados pela transformação; (iii) apresentou e regulou, ainda que sinteticamente, a Concessão Urbanística, aproximando-se da possibilidade de que áreas específicas da cidade pudessem ter seus serviços geridos por empresas; e (iv) trouxe os CEPACs para as OUs, que passaram a ser "consorciadas" (OUCs), ampliando o número de operações, a área afetada e trazendo uma concepção de projeto urbano para a instituição pública.

A regulação do coeficiente de aproveitamento (CA) nesse plano foi momento chave no papel deste parâmetro como definidor de políticas urbanas paulistanas. Por um lado, desejava-se recuperar a valorização da terra por meio da cobrança pelos direitos de construir públicos utilizados acima do CA básico, o que era visto pelo mercado imobiliário como restrição à liberdade de construir anterior ao PDE 2002. Por outro, a preponderância desse parâmetro no debate e como estímulo ou moeda de troca para se atingir certos interesses – vide a utilização dos fatores social e de planejamento dando descontos ou isenção da cobrança para tipos de habitação (HIS e HMP) ou de outros usos incentivados em regiões específicas – colocou a política pública urbana ainda mais nos termos do mercado, que se estrutura a partir desse parâmetro. A longa disputa pela aprovação do CA básico único igual a 1 para toda a cidade resultou na aplicação de uma tabela com CA básico variável, que ia baixando ano a ano, "adequando" o mercado à restrição imposta. O que na realidade permitiu que os empreendedores tivessem tempo para protocolar projetos com os CAs básicos mais altos, utilizando o direito de protocolo. O plano criou também o Fundo de Urbanização (Fundurb), que passava a arrecadar os recursos advindos da outorga onerosa do direito de construir (OODC) e seria destinado para, dentre outras finalidades de interesse urbano e social, a habitação.

O PDE 2002 trouxe para o conjunto de regulações que o complementam os Planos Regionais Estratégicos (PREs) que buscavam descentralizar a gestão e o planejamento urbano e eram uma forma de resposta às críticas sobre o distanciamento de planos diretores em relação às especificidades territoriais. Entre 2003 e 2004 foram desenvolvidos os planos regionais cuja regulação foi anexada à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004[58]. Os PREs elaborados sugeriram várias operações urbanas e a Secretaria de Planejamento, ao fechar proposta única de projeto de lei para a LPUOS, terminou não incorporando várias das sugestões que apareceram no processo participativo antes mesmo de encaminhar o Projeto de Lei para a Câmara de Vereadores. Os PREs buscavam constituir-se como nova escala do planejamento tecnocrático tanto para diagnósticos quanto para propostas e poderiam ser desdobrados em planos de bairro para maior detalhamento[59] por meio de processos democráticos e participativos. Poderiam indicar novas áreas para utilização de instrumentos previstos no PDE, inclusive apresentar propostas de projetos de intervenção urbana[60].

Este Projeto de Intervenção Urbana vinculado aos PREs (em alguns trechos do PDE também é mencionado como Projeto de Intervenção Urbana

58. Lei Municipal nº 13.885/04.

59. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 278.

60. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 277.

Estratégica ou Projeto Estratégico), não é listado como instrumento. É definido genericamente como "um território cuja localização urbana o predispõe a receber projetos urbanísticos e a implantação de equipamentos capazes de dinamizar e qualificar toda a região circunstante"[61]. Este pouco descrito "território" é indicado no PDE como sujeito à aprovação de lei própria[62] e apesar de haver 19 áreas listadas em anexos do PDE[63], não avançou nos anos seguintes e não foram identificadas relações diretas entre ele e os atuais PIU, embora os nomes sejam iguais.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) não implementadas em 1991 foram implementadas no PDE 2002 e organizadas em quatro tipos a partir de suas características e objetivos distintos. Os planos de urbanização de ZEIS traziam distinta compreensão do projeto urbano em relação àquele predominante nas grandes intervenções de interesse do mercado. Nas ZEIS seriam, em tese, elaborados junto à população moradora a partir das especificidades do território e deveria ser aprovado pelos moradores da ZEIS organizados em um conselho gestor da zona. Até hoje as experiências de conselhos como esses tem sido pouco numerosas e com raras participações de fato da elaboração das propostas, sendo principalmente descritas como resistências contra remoções e transformações urbanas de caráter excludente (Gatti, 2015; Bromfield & Santoro, 2019).

Além dos instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade, o PDE 2002 trouxe extensa lista de instrumentos[64] incluindo alguns inéditos nacionalmente (como as Áreas de Intervenção Urbana). Dentre os instrumentos do PDE 2002 está a Concessão Urbanística, sinalizando a influência do marco regulatório de concessões para a reestruturação urbana, já que segundo o PDE a Concessão Urbanística seria regida pela Lei Federal nº 8.987/95.

> O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico[65].

A abordagem da Concessão Urbanística no PDE 2002 é simplificada, trazendo basicamente informações sobre a forma de remuneração (exploração de edificações e terrenos privados, além de renda de exploração de espaços públicos) e as responsabilidades privadas, como o pagamento de indenizações por desapropriação e compra de imóveis, desenvolvimento de projetos, além do gerenciamento e execução de obras. Segundo Souza (2010, p. 139), a aprovação da Concessão Urbanística no PDE sob gestão Marta Suplicy "foi resultado de um processo restrito, envolvendo um leque limitado de atores e pouca compreensão da comunidade técnica sobre a essência do instrumento urbanístico". Com a aprovação da LPUOS e a instituição dos PREs[66], a Concessão Urbanística foi novamente apontada como instrumento para viabilizar projetos urbanos em 18 áreas de intervenção urbana nas subprefeituras da Lapa, Perus, Sé e Vila Mariana (Maleronka, 2013).

61. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 146, XXV.

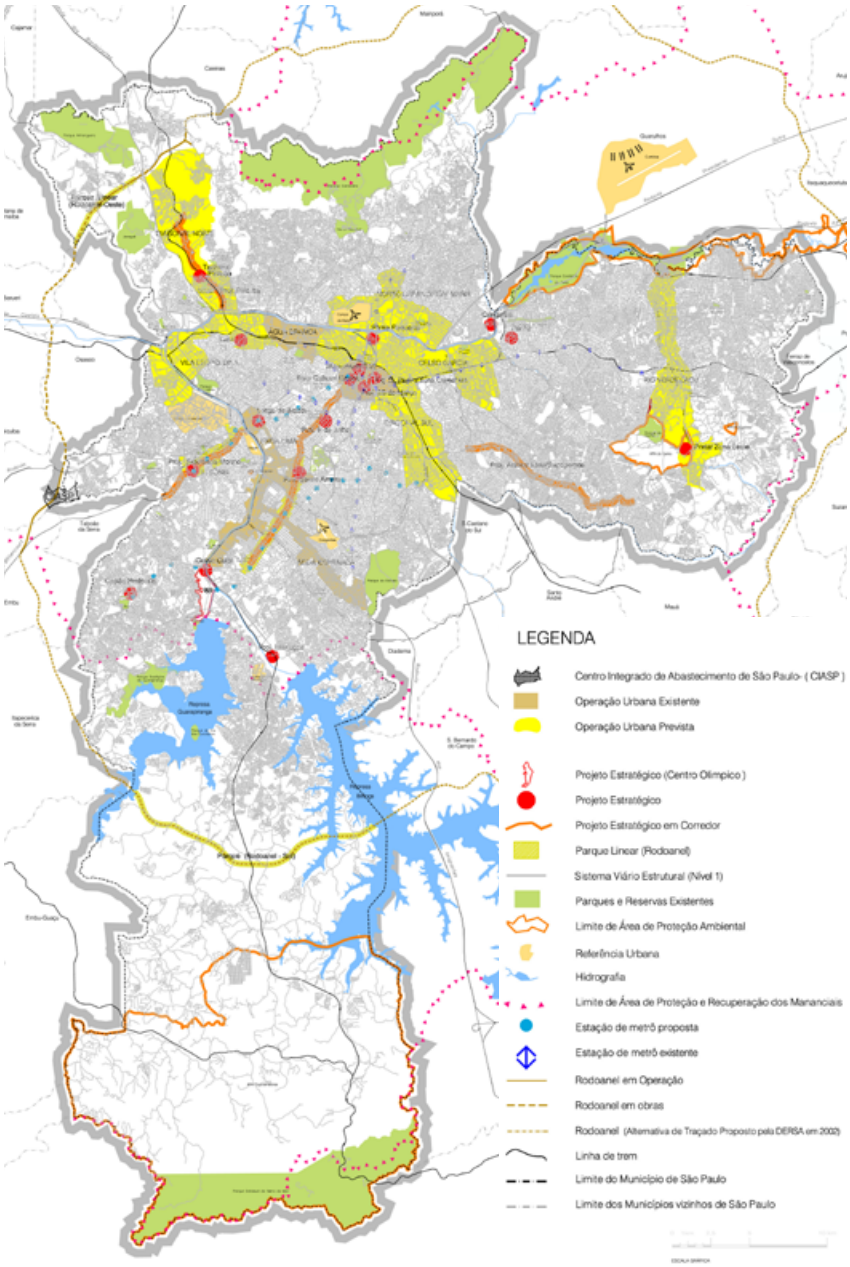
62. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 270.

63. Quadro nº 10 (Projetos de Intervenção Urbana Estratégica) e Mapa 09 (Operações Urbanas) do PDE (Lei Municipal nº 13.430/02).

64. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 198.

65. Lei Municipal nº 13.430/02, art. 239.

66. Lei Municipal nº 13.885/04.



Mapa 2.9. Operações Urbanas Consorciadas e Projetos Estratégicos propostos no Plano Diretor Estratégico de 2002.
Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/desenvolvimentourbano/mapa/09_operacoes_urbanas.jpg

Por fim, o PDE 2002 ampliou a aposta no instrumento das operações urbanas – que agora passavam a ser consorciadas – definindo que mais nove OUCs deveriam ser criadas. Além das quatro que estavam em andamento (Faria Lima e Água Branca, de 1995, Centro, de 1997, Água Espraiada, de 2001), seriam criados os perímetros Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru–Vila Maria, Rio Verde–Jacu, Vila Leopoldina–Jaguaré, Vila Sônia, Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira.

> As ideias por trás das novas operações se relacionavam à promoção do melhor aproveitamento de eixos de transporte a ser implantados (Celso Garcia, Santo Amaro e Vila Sônia), de áreas públicas subutilizadas (Carandiru–Vila Maria), de áreas privadas subutilizadas resultantes das transformações produtivas na cidade ao longo da orla ferroviária (Vila Leopoldina, Diagonais Norte e Sul); à promoção do desenvolvimento econômico de áreas periféricas (Rio Verde–Jacu); e à recuperação ambiental de áreas degradadas (Tiquatira) (Nobre, 2019, p. 263).

A previsão desse conjunto de operações urbanas marca uma outra abordagem ao projeto urbano dentro da estrutura de planejamento paulistano. A Diretoria de Projetos Urbanos (DPU) da Secretaria de Planejamento (SEMPLA) ficou responsável pela elaboração dos estudos dessas operações, principalmente na figura de seu diretor, o arquiteto José Magalhães Jr. (2001-2005), que também era o responsável da Assessoria Técnica de Operações Urbanas (ATOU). A expectativa que estava sendo desenvolvida no setor técnico da SEMPLA quanto ao papel do projeto urbano nessas operações urbanas é explicitada em uma série de artigos de Sales (2005) e outros técnicos da secretaria à época. Os textos defendem a linha de desenvolvimento das OUCs, considerando-as inovadoras e desafiadoras frente ao processo dominante. Parte dessa inovação estaria na postura de "submeter a série privada dos interesses mercadológicos (ou corporativos) à série pública de objetivos físico-territoriais, socioambientais e econômicos de maior abrangência e alcance transformador e distributivo" (Sales, 2005, on-line).

> Nesta linha de atuação, o resgate do papel antecipador do projeto urbano diz respeito à capacidade (que lhe é intrínseca) de pré-figurar e experimentar (de modo tecnicamente pertinente) hipóteses e alternativas de estruturação e configuração urbanas, propondo e avaliando formas e relações de compatibilidade e incompatibilidade, de proximidade e distância, de inclusão e exclusão, de agregação e conexão, de conjunção e disjunção dos materiais, sistemas, sujeitos e atividades. Mas, por isto mesmo, tal resgate significa também confiar ao projeto (ou plano-referência) a possibilidade de prever (e, assim, regular) a geração e distribuição dos valores posicionais e da mais valia urbana, quando não, por vias de cooperação ou associação, constituir matéria e fator de indução da atuação privada (Sales, 2005, on-line). Destaques no original.

Parte dos processos internos da gestão municipal refletia a crença na técnica do projeto urbano como solução para os desafios urbanos, reduzindo a percepção da disputa política existente na produção do espaço. Como o Estado é permeável às forças políticas, econômicas e sociais que produzem o território, não bastaria que fossem seguidos os *procedimentos* de análise e proposição, ou seja, a técnica por si só não garantiria os interesses públicos. Ainda assim, houve a aposta na procedimentalização dos projetos urbanos nas OUCs. A proposta seria elaborar para cada OUC um Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística (PRIOU), instrumento criado para utilização na fase inicial da operação buscando antecipar e mediar as ações futuras dos agentes públicos e privados na OUC (Ibid.)[67].

Essa receptividade e interesse em projetos urbanos na gestão podem ser comprovados também pela instituição de um Registro Cadastral de empresas para execução de projetos em Operações, Intervenções e Desenho Urbanos na SEMPLA, em 2002[68] e por fala de José Magalhães Jr. perante a Câmara Municipal no mesmo ano, ressaltando a relação entre a ação e o projeto urbano[69].

Nenhuma das nove OUCs propostas chegou a ser efetivamente implementada, mas tiveram diferentes graus de desenvolvimento naquele período. Por exemplo, a OUC Rio Verde–Jacu teve regulamentados apenas

67. Como será comentado adiante, estes procedimentos são semelhantes aos aprovados na regulação do PIU após o PDE de 2014, sinalizando que existem permanências de algumas propostas técnicas em gestões públicas distintas.

68. Conforme portarias 05/2002/SEMPLA-G, de 02 de abril de 2002 e 02/2003/SEMPLA-G, divulgada no Diário Oficial do Município em 17/01/2003.

69. Trecho indicado no Resumo das Sessões Realizadas no âmbito da Comissão de Estudos visando analisar e propor medidas ligadas ao mobiliário urbano do Município de São Paulo - RPP-06- 0045/2001, transcrito no Diário Oficial do Município de 08 de junho de 2002.

determinados incentivos, não configurando-se com uma operação tradicional[70]. As OUCs Vila Leopoldina, Carandiru e Vila Sônia tiveram propostas urbanísticas bastante desenvolvidas pela SEMPLA/SMDU, com estudos volumétricos e de usos, diretrizes e objetivos (Nobre, 2019; Sales, 2005; Bernardini, 2005; Oliveira, 2005). Parte considerável dos perímetros identificados para tais operações foram "reaproveitados" em propostas de instrumentos urbanísticos recentes, principalmente os PIUs[71], sinalizando certa latência de interesses relacionados a estas OUCs – incluindo o projeto urbano – dentro da gestão.

70. Lei Municipal nº 13.872/04.

71. Como o perímetro da OUC Vila Leopoldina – Jaguaré, que é semelhante ao do PIU Arco Pinheiros; trechos dos perímetros da Diagonal Norte, Carandiru e Celso Garcia que estão contidos nos PIUs Arco Tietê e Setor Central; praticamente todo o perímetro da Diagonal Sul, que é similar ao do PIU/OUC Bairros do Tamanduateí.

As antigas Operações Urbanas, agora Consorciadas

As determinações regulatórias do Estatuto da Cidade em 2001 foram fundamentais à consolidação nacional e paulistana do instrumento das operações urbanas. Estas ganharam o termo "consorciadas" e incorporaram a utilização de CEPAC que havia sido proposta na OU Faria Lima em 1995. Esse processo desencadeou uma série de revisões das OUs já aprovadas em São Paulo, dando início a uma nova rodada de apostas e disputas em torno do instrumento e da reestruturação urbana por ele induzida. Ainda assim, não houve novas operações urbanas aprovadas, embora tenham sido propostas diversas, como colocado anteriormente.

A Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (OUCAE) foi proposta e regulamentada já no formato consorciado previsto pelo Estatuto da Cidade, aprovado pouco tempo antes. Estimava-se emitir 3,75 mi de m² adicionais de construção por meio de CEPACs. Seu perímetro delimita área de 1.326 hectares, sendo boa parte dela resultado de desapropriações do DER na década de 1970, com muitas delas ocupadas por favelas ao longo dos anos.

Imaginava-se, em 1985 e 1991, que uma operação urbana poderia incidir positivamente na área em função da quantidade de pessoas ali vivendo precariamente e por este motivo a OUCAE já havia sido prevista nos planos diretores dessas duas datas. Mas em 1995 Maluf retoma o projeto de construção da avenida sem criar uma operação urbana, removendo parte dos moradores[72] do trecho entre Marginal Pinheiros e Av. Washington Luís.

72. Segundo a EMURB (apud Nobre, 2019, p. 249) "Em 1996, 28 das 68 favelas já haviam sido removidas, perfazendo uma população de aproximadamente 20 mil pessoas retiradas".

Foi somente na gestão Marta Suplicy que o instrumento foi oficializado[73], estabelecendo como principais intervenções uma série de obras viárias (prolongamento de avenida, abertura de vias, duas pontes, passagens em desnível, passarelas), sendo a principal delas a ponte Otávio Frias de Oliveira (ponte estaiada), a âncora maior da operação.

73. Lei Municipal nº 13.260/01.

A OUCAE também previu a construção de 8.500 HIS para moradores das favelas existentes, tornando-se a primeira operação que apresentou em lei a lista de áreas ocupadas, além de trazer a obrigatoriedade de investir em HIS. No entanto, os dados mostram que mais de 15 anos após o seu lançamento menos de 9% das famílias foram atendidas (Ferreira, 2019), a quantidade de HIS proposta era insuficiente para atender as pessoas removidas (e menos ainda as que continuavam vivendo em condições precárias), e além disso, o valor previsto para produção habitacional era bem menor do que o previsto para as obras viárias.

Seguindo a nova exigência federal[74], foi instituído o Grupo de Gestão da OUCAE com atribuição de deliberar sobre as obras prioritárias, formado por oito membros do poder público, oito da sociedade civil e o coordenador do grupo que seria da EMURB[75], ainda responsável pela coordenação das operações urbanas paulistanas. A área da operação possui setores com perfis variados entre si, incluindo trechos com diferentes tipologias, uso de solo e graus de atração imobiliária. Os resultados foram considerados positivos, levando a uma sequência de leilões em poucos anos que resultou, em termos arrecadatórios, na avaliação de que a OUCAE é experiência de sucesso em São Paulo.

Em 2004 ocorreu a revisão da Faria Lima[76], prevendo além dos CEPACs e outras adequações aos princípios do Estatuto da Cidade, obras viárias, a reestruturação do Largo da Batata (contratada mediante concurso público de arquitetura), o custeio parcial de obras da linha 4 do metrô e a construção de 2.137 unidades de HIS para a urbanização da favela do Real Parque. As obras promovidas pela prefeitura no Largo da Batata expulsaram (direta ou indiretamente) muito do uso popular que havia no local. O processo de urbanização do Real Parque foi marcado por violência e questionamentos sobre a diferença entre as melhorias com as quais a comunidade havia concordado e os edifícios da Cohab que foram feitos. (Nobre, 2019, pp. 223 e 224).

A OUCFL teve até o momento cinco distribuições públicas de CEPAC. As quatro primeiras somaram mais de R$ 2,4 bilhões[77], o que já fazia da OUCFL a segunda mais rentável de São Paulo, atrás apenas da OUCAE (Stroher, 2019). Esta OUC foi a que realizou o leilão mais recente, no início de dezembro de 2019 e seu resultado foi surpreendente: o valor arrecadado pelos 93.000 títulos de CEPAC disponibilizados teve ágio de 170%, atingindo a somatória de R$ 1,637 bilhão[78]. Ou seja, o valor por CEPAC atingiu R$ 17.602,00 enquanto o Valor Unitário Mínimo estabelecido foi igual ao valor alcançado no leilão anterior, R$ 6.531,01. Aparentemente o capital imobiliário está mais interessado do que nunca nas possibilidades de investir – ou especular – com os direitos de construir da operação.

Diante do baixo interesse do setor imobiliário na OU Água Branca, a prefeitura lança o concurso Bairro Novo em 2004, buscando alavancar a área por meio do projeto de novo bairro em uma das áreas da operação cujos terrenos somavam poucos proprietários[79]. A equipe vencedora foi contratada para o desenvolvimento do projeto e elaboração do Projeto de Lei, que não foi à Câmara e, após a eleição de José Serra, o contrato foi suspenso. O concurso teria sido importante para visibilidade e valorização da área da Água Branca e especialmente para o maior terreno da área, então de propriedade da Telefônica (Rodrigues, 2007, p. 180). Diferentemente das OUCs anteriores que se basearam muito em intervenções de infraestrutura viária sem estudos de morfologia urbana, este concurso é dos poucos momentos em que uma operação urbana discute projeto urbano com seus diversos elementos, ainda que em subárea da operação e não no perímetro completo, além de inspirar outro concurso sobre o Subsetor A1 da mesma OUC, realizado em 2015[80].

74. Artigo 33, inciso VII do Estatuto da Cidade determina que a lei da OUC deve apontar a forma de controle da operação, compartilhada com representação da sociedade civil.

75. Este formato teria sido fundamental para a aprovação de obras viárias como prioridades em detrimento da HIS ao longo de todo o desenvolvimento da operação, inclusive em seu momento inicial (Nobre, 2019, p. 252).

76. Lei Municipal nº 13.769/04.

77. De acordo com Edital do 1º Leilão da 5ª Distribuição Pública.

78. Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/leilao-de-CEPACs-da-operacao-urbana-faria-lima-captou-r-1-64-bi-para-a-cidade>, acesso em: 23 dez. 2019.

79. De acordo com Nobre (2019, p. 232) o concurso usaria terrenos municipais. No entanto, Rodrigues (2007) traz informação diferente a partir de Wilheim que aponta 12 proprietários, embora a maior gleba do fosse da Telefônica, adquirida na privatização da Telesp. Ainda segundo a autora, a ideia do concurso teria vindo quando proprietários da gleba Pompeia procuraram consultoria privada para o desenvolvimento imobiliário da área, que havia sido declarada de utilidade pública em 2003, no contexto da disputa paulistana para sediar as Olimpíadas.

80. Para saber mais, ver < http://iabsp.org.br/concursoaguabranca/>, acesso em: 02 jan. 2020.

Apenas em 2011, no processo de aprovação do empreendimento Jardim das Perdizes, bairro fechado que utilizaria muitos direitos de construir[81], o prefeito Kassab resolve rever a OUCAB e encaminha projeto de lei para a Câmara pouco antes do prefeito Haddad assumir a Prefeitura. No primeiro e único leilão de CEPAC feito em 2015, os resultados arrecadatórios forem considerados baixos (Vannuchi et al., 2015)[82]. A OUCAB arrecadou até fevereiro de 2017 cerca de R$ 815 milhões, sendo a quase totalidade em outorga onerosa[83], ou seja, antes da revisão da operação, com apenas R$ 11,5 milhões via CEPACs[84] (Sarue & Pagin, 2018, p. 327). Deste total, em agosto de 2018 R$ 600 milhões estavam parados em caixa mesmo já tendo destinação definida[85].

Em 2018, o Executivo municipal elaborou Projeto de Lei para revisão da OUCAB[86], criticado como "integrante de um processo de revisão das várias leis urbanísticas (Lei de Zoneamento, leis das outras operações urbanas consorciadas), que impactam aspectos centrais do Plano Diretor"[87]. Os três itens principais de crítica à revisão em carta aberta assinada por diversas entidades são (1) a redução do valor mínimo do CEPAC à metade do mínimo definido na lei de 2013 ao mesmo tempo em que aumenta o potencial construtivo relativo a 1 CEPAC[88] e a defesa da prefeitura em reduzir melhorias urbanas estruturais promovidas por investimentos públicos, contrariando o objetivo principal de uma operação urbana; (2) a proposta de redução da arrecadação que inviabilizaria o programa de obras já previsto em lei e a incompletude dos estudos técnicos apresentados para justificar a revisão; (3) a negligência do poder público diante da opinião popular e aos fóruns de controle social, em especial o Grupo de Gestão da operação.

Em todas as gestões municipais da década de 2000 – Marta Suplicy (2001-2004), José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012) – continuaram a ser desenvolvidos programas e projetos para a requalificação do Centro de São Paulo (ou revisados, como no caso do ProCentro na gestão Marta). Embora nem sempre tivessem linhas de atuação e prioridades semelhantes, muitas das tentativas de "renovação" do centro utilizaram recursos da OU Centro, mesmo nos casos que contavam com outras fontes de recursos como o BID, Caixa Econômica ou Tesouro Municipal (Nobre, 2019, p. 245). A arrecadação da OU Centro até fevereiro de 2017 era de pouco mais de R$ 57 milhões, com apenas R$ 13,5 milhões investidos, principalmente em equipamentos e na obra da Praça das Artes (Sarue & Pagin, 2018, p. 327).

Projeto Nova Luz e a aposta na Concessão Urbanística

O Projeto Nova Luz, combinado com a sugestão da utilização da Concessão Urbanística como instrumento de gestão e financiamento da transformação urbana parece sinalizar alterações significativas no que vinha sendo feito nas operações urbanas. Dentre elas, a agenda de apagamento do território que, embora acontecesse em trechos (às vezes grandes) de operações, não era premissa ou objetivo explícito da intervenção. No Projeto Nova Luz, um processo de limpeza social antecedeu o anúncio do projeto, a partir da Operação Limpa de 2005 (megaoperação policial de

81. Processo judicial exigiu que houvesse parcelamento do solo, impedindo o fechamento do bairro.

82. As autoras levantam hipóteses sobre o esvaziamento do leilão e remetem ao contexto de retração do mercado. Realizado no início de 2015, foi logo após o início da Operação Lava Jato, na qual diversas empreiteiras e construtoras acabaram afetadas.

83. Obtido de acordo com a Lei nº 11.774/95.

84. Número atualizado. No momento do leilão o valor era de R$ 9,3 mi.

85. Carta aberta de diversas entidades contra a revisão da OUCAB. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/manifesto-contra-a-proposta-de-revisao-da-operacao-urbana-agua-branca/>, acesso em 26 dez. 2019.

86. PL 397/18.

87. Carta aberta contra a revisão da OUCAB.

88. Passando de 1 Cepac = 1 m² para 1 Cepac = 3,5 m².

repressão e higienização) que provocou o deslocamento da região do fluxo da Cracolândia, região conhecida pela mídia como de produção e tráfico de drogas (Rui, 2016). E o processo de demolição, em 2010, de quadras para projeto do governo estadual que terminou não construído, ajudou no processo de degradação da região.

Outra alteração se deu com a ampliação do processo de privatização do território e da sua gestão. A Concessão Urbanística tinha como objetivo superar a fragmentação fundiária e inserir a região em novas dinâmicas do mercado imobiliário formal, promovendo alterações morfológicas, de uso e ocupação intervindo fisicamente e por meio da desestatização no território. Seria concedido à concessionária o direito de conduzir a desapropriação de cerca de 55% dos terrenos privados no perímetro, além da demolição de cerca de 30% do perímetro previsto no projeto a região da Luz e as ruas de comércio da Santa Ifigênia, um pulsante centro comercial popular da cidade. O processo de "privatização" envolvia a desapropriação e remoção, ambas podendo ser feitas pelo setor privado, além da concessão de imóveis públicos, direitos de construir e estímulos fiscais à implantação de determinados usos. O concessionário também seria responsável pela construção das obras e pela provisão de serviços públicos por vários anos.

A terceira alteração foi a existência de projeto urbano relacionado à complexa modelagem econômico financeira que embasava a Concessão Urbanística. Talvez procurando superar a crítica sobre a inexistência de projeto urbano nas operações urbanas – que funcionavam como conjunto de intervenções para construção de infraestrutura urbana (pontes, túneis, etc.) com o envolvimento de empreiteiras –, o Projeto Nova Luz apresentava-se a partir do projeto urbano articulador de formas e regras para mudar a região. Mudar a morfologia junto ao caráter popular da região, para que tornasse atrativa a mercados de mais alto padrão e "sumisse" com os problemas urbanos ali encontrados. Havia desenhos, estudos volumétricos e cálculos de adensamento como parte de modelagem econômico-financeira alteração física de grande parte do perímetro, a ser realizada por construtoras e incorporadoras, em tese menos centrada na atuação das empreiteiras. No entanto, este "avanço" técnico invisibilizava os moradores e trabalhadores da região, encontrando resistência da população deslocada diretamente pelo projeto e dos comerciantes de eletrônicos da região da Santa Efigênia.

Inserido em agenda mais ampla de reversão do quadro de "degradação" do Centro paulistano, o governo estadual já realizava operações visando a transformação da região da Luz desde a gestão Mário Covas (1995-2001). Tais ações eram principalmente no campo da cultura com a implantação de equipamentos âncora, direcionamento que mudou em 2005, passando a priorizar ações de "limpeza social" para o "resgate do espaço urbano ocupado pelo crime" (José, 2010, p. 140).

A narrativa que vinculava degradação, esvaziamento e violência no centro de São Paulo era amplificada na região da Luz, principalmente pela presença da área conhecida como Cracolândia, em que pessoas ocupam as ruas comprando, vendendo e usando drogas, principalmente o crack. A

partir de 2005, a eliminação da Cracolândia assume maior força nas gestões municipais de José Serra (2005-2006) e Gilberto Kassab (2006-2012). Foram realizadas megaoperações com articulação de secretarias e forças policiais para a limpeza social da área (2005) e, simultaneamente, foram aprovados incentivos fiscais visando atrair empresas privadas para a área, em busca de alterar seu perfil de ocupação. Diversas notícias sinalizavam o interesse e as incertezas do setor imobiliário quanto à transformação da região (José, 2010).

O projeto Nova Luz estabeleceu área passível de desapropriação[89] visando implantar o plano urbanístico para alteração de uso e ocupação do solo que transformaria a região em polo tecnológico. Utilizando instrumentos regulamentados no PDE 2002 e estando a área incluída no perímetro da Operação Urbana Centro, em vigência, a EMURB realizou "estudo urbanístico preliminar, com cenários de ocupação dos lotes da área de projeto, estabelecendo parâmetros construtivos para novos empreendimentos" (Ibid., p. 147). O estudo serviu como diagnóstico e referência para o estabelecimento de diretrizes de interesse público, além de constituir-se em elemento de divulgação do interesse e respaldo do Estado à ação privada para a transformação urbana.

89. Inicialmente, 105.000 m², passando a 270.000 m² em 2007. O decreto de desapropriação foi feito em 2007 (Decreto de Utilidade Pública 48.349/07) e apontava a intenção elaborar plano urbanístico usando recursos do BID e recursos municipais (Gatti, 2015, p. 103).

O aumento do interesse do setor imobiliário na transformação da região levou à elaboração de dois projetos urbanos por iniciativa privada, um a pedido da Construtora Odebrecht (feito pelo arquiteto Marcos Lupion) e outro a pedido do SECOVI-SP (feito pelo arquiteto Jaime Lerner). Parte desses projetos foi incorporada ao projeto da EMURB e, como dado em comum, todos apontavam dificuldades e incertezas quanto às desapropriações e aquisições de terreno devido à estrutura fundiária fragmentada e à quantidade de imóveis em situação irregular ou de abandono, o que teria levado a EMURB a sinalizar a possibilidade de ter o interessado privado participando das negociações (Gatti, 2015, p. 105). Ao fim, a execução não ficou a cargo da empresa pública de urbanização, já que o instrumento escolhido para implementação do projeto foi a inédita Concessão Urbanística.

> Flexibilidades construtivas, obras para modificar a imagem do local e atrair a demanda, comércio e serviços, são trocados pelo instrumento da Concessão Urbanística que, conforme apurado, fundamenta-se no repasse da terra para que o setor privado faça a urbanização, prerrogativa do Estado, e lucre com ela. E preparando o campo para isto, executa-se uma operação de marketing às avessas sobre o local, como se viu acontecer na região da chamada Cracolândia, transformada em 'quisto' do Centro (lembrando a expressão cunhada por Andrea Matarazzo). A imagem do espaço em ruínas – social e urbana –, parece legitimar uma intervenção arrasadora no local (José, 2010, p. 154).

Embora o instrumento já estivesse presente no PDE 2002, ainda não havia sido regulamentado. Com a Concessão Urbanística, o Poder Executivo pode delegar à iniciativa privada a responsabilidade pela implantação de plano urbanístico definido e licitado pela prefeitura. A remuneração

privada advém dos lucros de operações imobiliárias (revenda ou exploração) e da renda de exploração de espaços públicos na área concedida para urbanização. Segundo José (2010, p. 150), além de conceder ao privado a possibilidade de realizar desapropriações, instrumentos jurídicos como direito de preempção, consórcio imobiliário, direito de superfície e concessão real de direito de uso também poderiam ser utilizados pelo privado.

Diversas críticas e discussões foram travadas a partir do envio do Projeto de Lei aprovado em maio de 2009 por meio de duas leis separadas[90], uma para a Concessão Urbanística e outra para autorizar sua utilização na Nova Luz. Uma das especificidades trazida pela regulamentação da Concessão Urbanística foi a necessidade de realizar projeto urbano para sua aplicação. A elaboração de Projeto Urbanístico Específico (PUE) dava ao projeto urbano uma centralidade até então inédita na relação público-privado na política de reestruturação urbana, pois seria a base para estabelecer os termos do contrato de concessão da área[91].

90. Respectivamente Projeto de Lei nº 87/09, Lei nº 14.917/09, Lei nº 14.918/09.

91. Lei Municipal nº 14.917/09, art. 2º.

Os principais argumentos favoráveis à Concessão Urbanística estavam na redução de investimentos públicos nesse processo, incluindo para áreas de interesse público e social (Gatti, 2015, p. 107). Além destes, defendia-se que por haver o projeto urbano como instrumento de mediação de interesses, seriam bem definidas possibilidades e limites para os envolvidos, resultando na convergência da transformação de áreas públicas e privadas e na garantia de que a execução do projeto seria levada em frente. Para esta linha, uma das vantagens da Concessão Urbanística estava no fato de que "os benefícios da exploração da produção imobiliária são divididos com o Poder Público, não necessariamente como contrapartida financeira, mas como legado para a cidade" (Maleronka, 2013, p. 4).

Dentre as questões contrárias à Concessão Urbanística levantadas, havia o debate sobre a inconstitucionalidade de conceder o poder de desapropriação ao privado[92]; a crítica à obtenção dos lucros imobiliários pelo privado retirando do poder público a possibilidade de recuperação da valorização imobiliária; os motivos de repassar ao privado a responsabilidade de tais intervenções, em vez de utilizar a EMURB para tanto; além de preocupações com o potencial de a transformação expulsar atividades comerciais populares e a população de baixa renda devido ao aumento de aluguéis e despejos (José, 2010, p. 151). Além destes, a dificuldade de garantir a prevalência dos interesses públicos sobre interesses privados (Feldman & Leme, 2009), o que para defensores do instrumento seria um gargalo a ser resolvido pela correta comunicação sobre o interesse público feita pelo poder público aos afetados e interessados (Maleronka, 2013, p. 11).

92. Em oposição, argumentos favoráveis à Concessão Urbanística diziam que permitir a realização da desapropriação por terceiros "não se trata de reduzir o papel do Poder Público, mas de valorizar a dimensão do planejamento e do projeto urbanístico. Isso porque é o projeto que define as áreas sujeitas à concessão (...)" (Maleronka, 2013, p. 3).

Após a aprovação da lei, ações de outros programas já atuantes na área, como o Programa de Cortiços, tiveram seu rumo alterado, passando de um programa que visava fomentar a permanência da população moradora de cortiços mediante requalificação habitacional a um processo de caráter higienizador (Gatti, 2015, pp. 112-125). Também continuam as ações de limpeza social, de demolições, de pressão imobiliária e midiática contra a manutenção de ZEIS no perímetro e a obrigatoriedade de HIS, além de disputas pela flexibilização das regras de tombamento.



Figura 2.1. Implantação do Projeto Nova Luz.

Fonte: Apresentação do Projeto Urbanístico Específico consolidado do Projeto Nova Luz (2011). Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/96_ceouc_nl_consolidado_nov_2011.pdf>, acesso em 10 fev. 2020.

Na primeira quadra fora do perímetro demarcado para a Nova Luz, o Governo do Estado pretendia construir a Escola de Dança projetada pelos arquitetos Herzog & de Meuron, resultando na demolição da antiga rodoviária e shopping popular em 2010. O projeto nunca foi construído e o terreno disponível após a demolição viabilizou posteriormente um dos primeiros passos da PPP habitacional Casa Paulista, iniciada em 2012.

O processo para encaminhar a contratação de empresa(s) para executar as intervenções urbanísticas da Concessão Urbanística seguiu passos similares aos de muitas concessões e PPPs comuns, organizando primeiro o chamamento público para interessados privados enviarem propostas de projeto que foram analisadas pelo poder público e basearam posteriormente o edital de licitação relativo à execução. Em julho de 2009 é lançado o edital para contratação do projeto de Concessão Urbanística que teve cinco consórcios habilitados e o vencedor (Concremat/City/AECOM/FGV) foi anunciado em maio de 2010.

O contratado realizou os estudos para a Concessão Urbanística até meados de 2012, chegando à proposta de Plano Urbanístico Específico, obrigatória para aplicar concessões urbanísticas. O projeto articula com certo grau de complexidade desenho urbano, qualidade ambiental e de espaços públicos, estudos morfológicos e volumétricos, uso e ocupação do solo, hierarquia viária, construção de HIS em ZEIS, circulação de diversos modais, setorização do perímetro, entre outros. Traz abordagem lote a lote para demonstrar quais imóveis estariam sujeitos à demolição, à concessão (por meio de renovação e/ou preservação) e quais seriam mantidos. Gatti (2015, p. 129) define o projeto como "tábula rasa" que apaga as preexistências, elaborada sobre um irreal território neutro no qual:

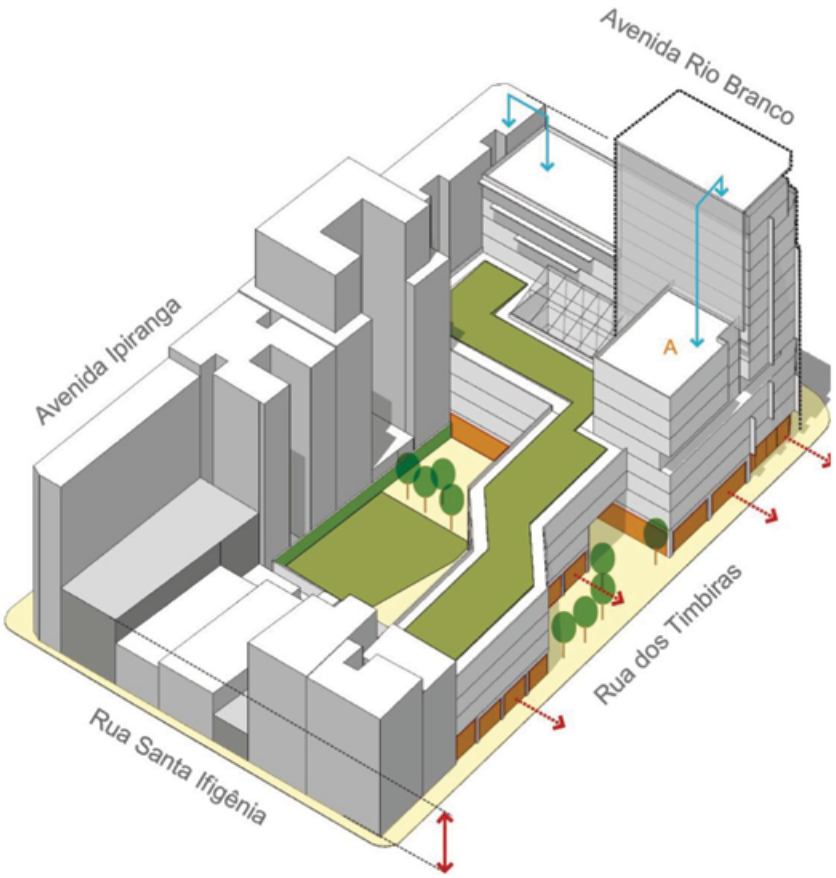


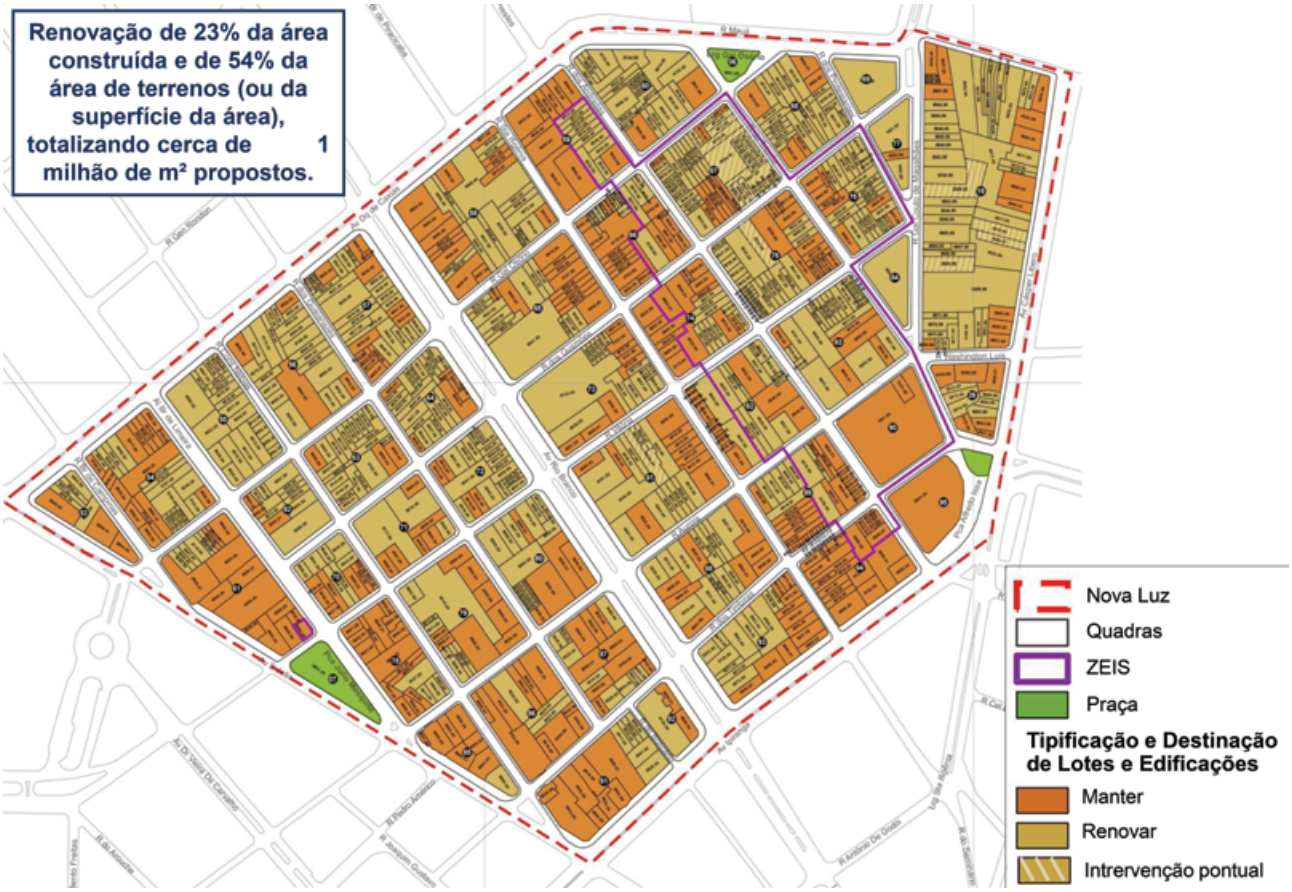
Figura 2.2. Estudo volumétrico de uma das quadras do Projeto Nova Luz.
Fonte: Apresentação do Projeto Urbanístico Específico consolidado do Projeto Nova Luz (2011). Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/96_ceouc_nl_consolidado_nov_2011.pdf>, acesso em 10 fev. 2020.

> o desenho urbano molda uma nova cidade e apresenta, como critérios de intervenção, apenas elementos materiais e construtivos, propondo transformar e demolir lugares e cenários da memória social e do patrimônio imaterial e cultural existente (Gatti, 2015, p. 129).

A autora ressalta a invisibilização da população de baixa renda e das atividades comerciais populares no resultado do projeto, que não traz praticamente nenhuma menção às formas de lidar com estes grupos, com exceção das demolições que inevitavelmente os atingiriam em grandes proporções (Ibid., p. 132).

Para Maleronka (2013), o projeto teve como premissa fundamental criar condições para a permanência da população na área pelo fato de o critério da escolha de lotes sujeitos à concessão ter se dado pelo grau de aproveitamento de uso, ou seja, teriam sido priorizados os imóveis vazios ou subutilizados. Além disso, a construção de HIS em ZEIS e o cronograma de implantação viabilizariam a permanência das pessoas e atividades comerciais na área por construir primeiro em imóveis vazios, gerando oferta de imóveis (Maleronka, 2013, p. 7). Esta leitura aborda pouco as populações mais vulneráveis (numerosas na área) que em geral são as que não possuem condições econômicas e de crédito para se beneficiar da oferta de imóveis. Nas apresentações do Nova Luz, o atendimento habitacional aos afetados diretamente é apresentado a partir da "oferta de imóvel equivalente", de "programa de aluguel proporcional à renda", enquanto para os indiretamente afetados a oferta de unidades na área seria vantajosa por diminuir a pressão sobre preços de aluguel, além de ser mencionado programa habitacional da Sehab para aluguel[93].

93. Ver apresentação do Projeto Urbanístico Consolidado do Nova Luz.



Mapa 2.10. Planta de Intervenção do Projeto Nova Luz.

Fonte: Apresentação do Projeto Urbanístico Específico consolidado do Projeto Nova Luz (2011). Disponível em <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/arquivos/ouc/96_ceouc_nl_consolidado_nov_2011.pdf>, acesso em 10 fev. 2020.

O projeto foi bastante criticado pela baixa participação popular em sua elaboração, inclusive para a definição das intervenções em áreas precárias, já que desde o estudo da EMURB foram identificadas as ZEIS (demarcadas no PDE 2002) dentro do perímetro do Nova Luz, sem a devida constituição dos fóruns com tempo adequado para debate e construção das propostas de intervenção[94]. Gatti (2015, p. 134) aponta que o Projeto Nova Luz "objetivou divulgar uma proposta previamente elaborada, com interesses claramente definidos (...)", não tendo se legitimado "como processo participativo à medida que não foi desenvolvida nenhuma metodologia de interação e comunicação efetiva com a população".

As críticas ao projeto, a busca por maiores informações e por incidir no processo decisório resultou em uma maior articulação de diversos grupos e associações na região, o que contribuiu para dar visibilidade a contradições no processo. Algumas conquistas foram obtidas pela população e por meio de decisões judiciais, como a criação de Conselho Gestor para a ZEIS 3 afetada na área (ZEIS 3 016 Sé), o primeiro de São Paulo para esta tipologia de ZEIS.

A apresentação pública do Projeto Nova Luz Consolidado aconteceu em 11 de agosto de 2011, logo após o fim da suspensão judicial do projeto pedida em abril do mesmo ano por meio de ação direta de inconstitucionalidade referente ao instrumento da Concessão Urbanística. Após uma série de suspensões e retomadas judiciais do projeto, em janeiro de 2013,

94. O PDE 2002 já definia que alguns tipos de ZEIS tem obrigatoriamente que constituir conselhos gestores para definir junto à população moradora os planos de urbanização da área. É o caso das ZEIS 3 existentes dentro do perímetro do Nova Luz. A nomeação dos integrantes do conselho se deu em 18/06/2011 e a aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização ocorreu em 10/08/2011.

início da gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016), a Prefeitura de São Paulo anuncia o arquivamento do Projeto Nova Luz, por meio de nota técnica que avalia o projeto como tecnicamente inviável na forma de Concessão Urbanística. De acordo com notícia da época, mencionando a nota da prefeitura, o próprio Consórcio Aecom/Nova Luz, vencedor da concessão, recomendou a reanálise do projeto em forma de PPP[95].

A cisão da EMURB e a criação da São Paulo Urbanismo

A apresentação do Projeto Nova Luz já havia ocorrido quando a cisão da EMURB foi autorizada, resultando na criação de duas empresas públicas com finalidades distintas: a SP Obras (empresa cindente) e a SP Urbanismo (empresa cindida)[96]. A primeira é vinculada à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras – SIURB, enquanto a SP Urbanismo é vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU. O primeiro presidente da SP Urbanismo foi o engenheiro civil Miguel Luiz Bucalem (2010-2012), que também era Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano (2009-2012) e passou a acumular os dois cargos[97].

A SP Urbanismo foi criada tendo como objeto "o suporte e desenvolvimento das ações governamentais voltadas ao planejamento urbano e à promoção do desenvolvimento urbano do Município de São Paulo"[98] e representa "uma novidade em termos de adaptação da estrutura administrativa para atender áreas pontuais da cidade" (Stroher & Dias, 2019, p. 10). Desde seu regimento interno de maio de 2018, um dos itens compreendido em seu objeto principal é "o estabelecimento de parcerias com a iniciativa privada e com outras esferas de governo para a implantação de projetos urbanos, utilizando instrumentos de política urbana". A criação da SP Urbanismo ocorreu quatro meses depois da aprovação da legislação da Concessão Urbanística, o que pode sinalizar o intuito de sua criação para maior eficiência no âmbito da concessão, cujos estudos iniciais haviam sido feitos pela EMURB, além de eventualmente estar relacionada ao endividamento da EMURB.

A separação entre as funções de obra e de planejamento para o desenvolvimento urbano na gestão municipal paulistana pode ser entendida no contexto do capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005) no qual ganham forças agências regulatórias e órgãos ligados ao governo e com funções de coordenação ou direcionamento de políticas e ações frente ao esvaziamento de algumas instituições e formas tradicionais de poder do Estado. Quando EMURB, a empresa tinha como um de seus objetivos a promoção da urbanização e obras e, ao tornar-se SP Urbanismo, "restringe-se" a elaborar as formas pelas quais a urbanização acontecerá e por delegar funções no processo, inclusive viabilizando que empresas privadas também façam parte do processo de implantação. A criação da SP Obras na cisão da EMURB pode ter sido influenciada pela intenção de ter mais autonomia em relação a grandes obras de infraestrutura, além de indicar que a atribuição de execução do Estado não foi perdida, mas que o formato de governança em torno do desenvolvimento urbano caminhou em direção à governança regulatória.

95. A nota menciona a PPP estadual de habitação como exemplo a ser seguido, indicando que a "administração pretende trabalhar pela requalificação dessa região com base nas parcerias público-privadas, conforme foi exemplificado no anúncio recente da licitação para a construção de 16.000 moradias de interesse social no centro". Disponível em: <http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/01/prefeitura-de-sp-afirma-que-projeto-nova-luz-e-tecnicamente-inviavel.html>, acesso em 27 nov. 2019.

96. Lei Municipal nº 15.056/09.

97. Este acúmulo de cargos é comum, tendo ocorrido também na gestão Haddad (2012-2016) com o Fernando de Mello Franco, geralmente tendo em conta a relação próxima das atividades da SMDU e SP Urbanismo. Na gestão atual (Dória e Covas, desde 2017), isto não ocorreu.

98. Lei Municipal nº 15.056/09, art. 3º.

A criação da SP Urbanismo inseria a gestão municipal de outra maneira no contexto de diversificação dos instrumentos da política urbana em São Paulo. Trata-se de uma instituição mais focada em atribuições que lhe permitiriam entrar com papéis diferentes nas disputas técnicas e políticas pelo uso de instrumentos, tanto dos aprovados após o Estatuto da Cidade e o PDE 2002 quanto na busca e desenvolvimento de novos instrumentos que delegassem maior papel à iniciativa privada, como a Concessão Urbanística, aprovada pouco meses antes da cisão da EMURB, em busca provavelmente influenciada pela noção de eficiência pública, partindo de lógicas empresariais.

Em dezembro de 2019, a estrutura organizacional da SP Urbanismo possuía superintendências e diretorias vinculadas diretamente à presidência, além de algumas assessorias, gerências e outros cargos técnicos gerais também vinculados à presidência. As superintendências existentes são de Projetos Estratégicos e Paisagem (SPP), de Estruturação de Projetos (SEP) e de Planejamento da Paisagem Urbana (SPU), enquanto as diretorias são de Participação e Representação dos Empregados (DPE), de Desenvolvimento (DOE), de Gestão das Operações Urbanas (DGO) e Diretoria Administrativa e Financeira (DAF). De acordo com técnicos da SP Urbanismo entrevistados, atualmente a Diretoria de Desenvolvimento é responsável pela equipe técnica que trabalha em boa parte dos PIUs[99], principalmente os de origem pública, em geral em diálogo com a Superintendência de Estruturação de Projetos.

Nessa organização estão separados os setores responsáveis por novos projetos (como os PIUs) e pela gestão de operações urbanas. Para os novos projetos, a SP Urbanismo foi progressivamente incorporando profissionais especializados em áreas antes não protagonistas na elaboração de projetos, capacitando-se para propor e lidar com complexas modelagens econômicas e jurídicas, mais próximas ao formato chamado de estruturação de projetos, comum a concessões e PPPs.

Desde sua criação, a SP Urbanismo herdou da EMURB o papel de gestora das OUCs, atividade concentrada na Diretoria das Operações Urbanas. Até 2018 essa atividade foi importante fonte de receitas à empresa (19%), embora tenha caído 58,4% em relação às receitas advindas de OUCs em 2017, em dados de seu Relatório Anual Integrado de 2018. Ainda que o intervalo de tempo não permita análises conclusivas, segundo o mesmo documento, o que permitiu à SP Urbanismo reequilibrar parcialmente as contas foi o aumento da demanda de desenvolvimento de Projetos de Intervenção Urbana por parte da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). O aumento da demanda pública pelo desenvolvimento dos PIUs que são pagos com recursos do tesouro e do Fundurb, sinaliza um ganho de importância dos PIUs na estrutura da empresa pública.

99. Foram obtidas informações discrepantes, apontando que os PIUs de origem pública seriam sempre vinculados à Diretoria de Desenvolvimento (em diálogo com a Superintendência de Estruturação de Projetos), enquanto que o PIU Vila Leopoldina (único de origem privada em andamento no momento das entrevistas) estaria sob responsabilidade direta da Superintendência de Estruturação de Projetos, insulado da influência da maior parte do corpo técnico ligado à diretoria.

2.8. 2010 a 2019: nova empresa pública, novos instrumentos, velhas questões

Assim como as operações urbanas no Brasil, os grandes projetos urbanos (GPUs) propostos principalmente na Europa na década de 1990 foram analisados a partir dos processos de reescalonamento e novas formas de governança que envolviam excepcionalidades nos procedimentos e nas políticas de planejamento urbano. Eram pouco integrados no sistema de planejamento; acionaram mecanismos de participação local de modo "formalista", resultando em uma "coreografia do poder da elite"; acentuaram a polarização econômica e territorial através de estímulos ao mercado imobiliário que geraram aumento no preço da terra e deslocamentos forçados das famílias de rendas baixas (Swyngedouw et al., 2002, p. 195). Nesse quadro encontram-se também os GPUs relativos aos megaeventos esportivos, com análises focadas nas políticas urbanas dos megaeventos (Pereira, 2015), nas alterações de governança (Sarue, 2015) e no cotidiano da gestão dos contratos, estruturas institucionais e regulatórias nestes processos (Raco, 2014). Parte das análises identifica que os GPU refletem e dão corpo a processos associados a mudanças nas escalas espaciais de governança e "essas mudanças, por sua vez, refletem uma mudança na geometria do poder no governo da urbanização" (Swyngedouw et al., 2002). Referem-se às disputas globais por localização dos projetos e dos recursos, atraídos pela lógica destas transformações urbanas que, no mundo, irão se concentrar inicialmente na Europa e América do Norte, logo depois associando-se aos processos de financeirização global do capital imobiliário.

Os megaeventos esportivos acontecem em 2014 em diversas capitais do Brasil (com a Copa do Mundo) e 2016 no Rio de Janeiro (com as Olimpíadas), eventos cuja preparação e impactos enfrentaram resistências e tem sido desde então estudados[100]. A elaboração da Lei de PPPs no início dos anos 2000[101] teve como objetivo viabilizar o uso do modelo de concessões comuns em situações que economicamente não seriam viáveis na perspectiva privada somente a partir da cobrança de tarifas, complementando o rendimento do concessionário privado por meio de pagamentos diretos do poder público. As PPPs são um tipo de concessão de serviços ou obras públicas que pode se dar na modalidade 'patrocinada', na qual o poder público pode suplementar a remuneração que o concessionário obtém com a cobrança de tarifa ou 'administrativa', onde não há cobrança de tarifa e a remuneração do concessionário depende integralmente ou parcialmente (se houver outras receitas de administração do serviço) de pagamento do poder público. Diante da escolha do Brasil como sede de megaeventos, a regulação para PPPs ganha protagonismo na política urbana nas décadas de 2000 e 2010, sendo usada para construção e/ou gestão de estádios (por exemplo, o Mineirão em Belo Horizonte) e no inédito modelo do Porto Maravilha no Rio de Janeiro.

No contexto brasileiro de projetos urbanos, 2009 foi um ano chave que impactou a década atual, devido à aprovação do Projeto Porto Maravilha no Rio de Janeiro, em outubro. Embora a reestruturação da região portuária carioca fosse debatida desde os anos 1980, o Projeto Porto Maravilha ganha ímpeto com a condução por parte do governo federal assumida em

100. Sobre grandes projetos urbanos ligados aos megaeventos esportivos no Rio de Janeiro, ver Santos Jr. e Santos (2012); Oliveira (2012); Pereira (2015); Sarue (2015). Para uma visão geral dos megaeventos no Brasil, ver Sánchez et al. (orgs) (2014).

101. Lei Federal nº 11.079/04.

2006 com a candidatura olímpica (Sarue, 2015). O projeto diz respeito ao conjunto de obras, intervenções e serviços na região portuária do Rio de Janeiro (cerca de 5 mi m^2), com investimentos públicos e privados voltados à reestruturação urbana da área. Com especificidades por se tratar de contexto olímpico (Sarue, 2015), o alinhamento dos governos municipal, estadual e federal foi fundamental ao andamento do projeto, especialmente pela atuação do governo federal que forneceu terras, recursos e novas regulações (Pereira, 2015; Sarue, 2015; Stroher & Dias, 2019)

O projeto do Porto Maravilha elaborou proposta complexa que articulava em seu arranjo institucional e financeiro uma OUC, uma PPP, dois Fundos de Investimento Imobiliário (FIIRP e FIIPM, este último criado pela Caixa Econômica Federal) e a criação de uma empresa pública com finalidade específica (uma SPE, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro – CDURP). Para Stroher & Dias (2019, p. 11), a OUC Porto Maravilha (OUC PM) é uma "OUC 2.0" que inaugura papéis adicionais às empreiteiras, que além de estarem envolvidas na modelagem jurídica dos CEPAC, nas obras de infraestrutura e de empreendimentos privados (na experiência de OUCs paulistanas), passam a conceber a modelagem urbanística e institucional, além de executar serviços públicos por meio de PPPs.

Esse projeto, marcado por aspectos de racionalidade empresarial, pela financeirização do espaço urbano e de sua gestão, além do afastamento de compromissos distributivos, é mediado por arranjos regulatórios complexos (Pereira, 2015). Desde sua aprovação e implementação vem influenciando experiências de outros municípios na década atual, com desenhos de projetos e propostas de reestruturação urbana (incluindo OUCs) em processo no qual empreiteiras e consultorias foram atuantes na "exportação" do modelo Porto Maravilha para outras cidades, incluindo São Paulo[102] (Stroher & Dias, 2019). Em São Paulo, a relação entre capital imobiliário-financeiro e grandes projetos urbanos ganha novos estudos na década de 2010, por vezes investigando as mesmas operações urbanas em vigência, mas abordando a construção de modelos econômico-financeiros e baseados em performatividade (Stroher; 2019).

102. E embora o PIU não seja um caso analisado na comparação feita por Stroher & Dias (2019), há pontos em comum com o caso do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos, como a elaboração de MIP e a presença das mesmas consultorias.

Simultaneamente aos megaeventos, a década de 2010 no Brasil foi palco de crescimento do mercado imobiliário, estimulado principalmente pela ampliação do financiamento habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), iniciado em abril de 2009 e pujante até 2013. Paralelamente, os governos estadual e municipal de São Paulo lançaram iniciativas próprias complementares: o Governo do Estado cria a Agência Casa Paulista em 2011, fundamental para a estruturação do modelo de PPP para a habitação de interesse social em 2012, enquanto o município incorpora o programa de construção de novas unidades nas frentes de urbanização de favelas e realiza chamamentos para projetos em terrenos públicos.

O cenário de pujança imobiliária coincide com o início da revisão do Plano Diretor Estratégico de 2002, que completava 10 anos. O próprio instrumento das operações urbanas foi usado como inspiração para testar ideias que viriam a ser aperfeiçoadas no plano revisto entre 2013 e 2014, como foi o caso da Operação Urbana Consorciada Água Branca, cuja

revisão tem início nos primeiros meses da gestão do Prefeito Fernando Haddad em 2013. A revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014[103] aprovou o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 vez a área do terreno, regulou diversos instrumentos urbanísticos (novos ou repaginados) predominantemente construídos dentro das instituições de planejamento urbano. A revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) em 2016[104] reforçou e detalhou em zoneamento e planos regionais as estratégias do PDE.

No período de crise houve continuidade nas propostas regulatórias por parte da gestão municipal. A regulação de parcerias público-privadas criada nos anos 2000[105] foi sendo combinada com novas formas de recepção, pelo poder público, de propostas de origem privada, possibilitadas pela regulamentação das Manifestações de Interesse Privado – MIPs[106] e Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMIs[107]. Data de 2016 a regulamentação dos PIUs[108] que vem conformar junto com a regulação de PPPs o arcabouço regulatório que estimula a concepção de projetos urbanos e a recepção, pelo governo municipal, de projetos urbanos feitos por iniciativa privada[109].

Em síntese, a década foi marcada por significativas alterações institucionais – como a estruturação da SP Urbanismo – e de regulações voltadas para os projetos de reestruturação urbana em São Paulo. Estas colocaram o projeto urbano no cerne da formulação da política urbana de reestruturação territorial, a partir do PIU, tido como instrumento ou procedimento que antecede a escolha dos instrumentos de gestão e financiamento. Além disso, no período foram criados vários instrumentos alternativos às operações urbanas para a gestão e financiamento da renovação urbana, por vezes apresentados como fruto da crítica às OUCs (como a ausência de projeto articulador de políticas e investimentos), mas também abordados como escape diante da crescente regulação das OUCs – conselho gestor, carimbo de parte dos recursos para HIS, entre outros – que traria limitações ao uso do instrumento. Estes outros instrumentos podem ser combinados, usados um sobre o outro, aumentando a complexidade da regulação, possuem distintas formas de elaboração e gestão participativa, além de múltiplas formas de financiamento e privatização – cessão de terras públicas, direitos de construir, CEPACs, investimentos diretos e a concessão de serviços urbanos como na Concessão Urbanística e nas novas PPPs urbanas, como as de habitação. O tema da habitação, aliás, ganha força discursiva (que não necessariamente se reflete na realidade) em quase todos os novos instrumentos de reestruturação urbana, também por influência do Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014. A percepção que é preciso ter "habitação" como interesse público leva à utilização de instrumentos de política habitacional inclusiva, usando a produção de soluções de habitação de interesse social como interesse público motivador das transformações urbanas, ainda que de modo contraditório ou em quantidades irrisórias (Santoro et al., 2018). Esse processo se reflete, por exemplo, em mecanismos para reserva de terra, de percentuais de terra, direitos de construir ou recursos carimbados nos fundos públicos para produção de habitação de interesse social (Santoro, 2015).

103. Lei Municipal nº 16.050/14.

104. Lei Municipal nº 16.402/16.

105. Lei Federal nº 11.079/04 e Lei Estadual nº 11.688/04,

106. Lei Federal nº 9.074/95, Lei Estadual nº 11.688/04 e Decreto Estadual nº 57.289/11.

107. Decreto Federal nº 8.428/15, Decreto Estadual nº 61.371/15 (revogando o Decreto 57.289/11).

108. Decreto Municipal nº 56.901/16.

109. Decreto nº 56.901/16, art. 8º: "A SP Urbanismo poderá iniciar a elaboração de PIU a partir de requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado – MIP (...)".

No contexto de crise acentuam-se crenças genuínas e discursos ideológicos de que o poder público (i) não consegue resolver por meio de recursos, intervenções e políticas públicas os problemas sociais, aí incluídos os urbanos e habitacionais e (ii) o de que o Estado não deve ser o responsável pela execução de tais intervenções de interesse público, já que se fornecer as condições adequadas, a iniciativa privada poderá fazê-lo com mais eficiência e maiores ganhos à sociedade. Soma-se a isso o aumento das iniciativas voltadas à responsabilidade social das empresas e dos mercados[110], que passam também a incorporar esta dimensão em seu planejamento empresarial e o campo urbano ganha força como esfera na qual as empresas podem exercer seu papel social, já mais consolidado com a atuação privada em setores como meio ambiente e educação[111].

Diante desse cenário, o financiamento da transformação urbana assume novos contornos em busca de diversificação de formas de atuação tanto públicas quanto com participação privada, que encontrarão respaldo na regulação elaborada no período anterior. Raco (2014), ao analisar a concepção e implementação do projeto para os Jogos Olímpicos de Londres em 2012, apresenta dados sobre a mudança dos processos de governança urbana relacionados ao aumento da ênfase na entrega das políticas, a tempo e dentro do orçamento. Isso não é válido para todos os contextos, possui especificidades ligadas ao evento olímpico e nem mesmo é necessariamente verdade se avaliado após a realização das intervenções. O que o autor demonstra é a difusão de políticas e formatos pautados por tal conjunto de fatores ligados a eficiência, por vezes em detrimento de processos e decisões democráticas.

De modo geral, no campo da regulação urbana paulistana na década atual, a aposta foi em formas mais "atuais e eficientes" de regulação e gestão que seriam capazes de ampliar as contrapartidas e interesses públicos nas construções particulares, nas transformações urbanas "orgânicas" e nas vendas de exceção ao zoneamento. Isso influenciou a inclusão de novos instrumentos, procedimentos e formas de negociação entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil no Plano Diretor Estratégico que a gestão Haddad começou a desenvolver em 2013.

É possível situar esse momento no contexto (i) de influência de *experts* em geral e de redes internacionais de *experts* em particular e (ii) da demanda crescente por regulações, que sinaliza que o poder atualmente está arraigado nas regras e, consequentemente, que o monopólio de fazer as regras e/ou de executar as regras é uma grande fonte de poder (Levi-Faur, 2005). No caso brasileiro, além de estudos que reforçam a influência de tais redes de *experts* no contexto de megaeventos (Sarue, 2015, Stroher & Dias, 2019), também cabe destacar o papel de instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Financeira Internacional (IFC), braços do Grupo Banco Mundial, na difusão técnica e financiamento de políticas, programas e mecanismos específicos. Dentre eles é possível citar iniciativas ligadas ao financiamento de infraestrutura, reestruturação urbana e habitação (vide financiamentos do BID em 1987 ao Programa de Canalização de Córregos e Implantação de Vias de Fundo de Vale, ao Programa Cingapura a partir de 1996 e à reestruturação do

110. Por exemplo, através da associação de indicadores de impacto ambiental e social aos títulos negociados no mercado financeiro, como os *social impact bonds*.

111. Levi-Faur (2005) situa este fenômeno no capitalismo regulatório com o aumento da regulação estatal e também de autorregulação da sociedade civil à margem do Estado, incluindo corporações. Assim, ao mesmo tempo em que Estados criam novas regulações sobre a sociedade civil, esta coloca novas regulações sobre o Estado. Simultaneamente, todas estas esferas também criam mais regulações internas, ou seja, do Estado para o Estado, e assim por diante.

centro paulistano nos anos 2000) e à disseminação de concessões e PPPs atuando junto aos setores público e privado por meio de consultorias, estruturação de projetos (como a consultoria para estruturação de PPP de unidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro), além de realizar investimentos diretos em empresas (como na Canopus Holding S.A., concessionária da PPP habitacional estadual de São Paulo).

Nesse contexto, é compreensível a intenção da entrada privada no momento de concepção das políticas, ou seja, de participação no estabelecimento de regras. Nas políticas urbanas, de modo mais rudimentar do que em outros campos como educação e saúde, os formatos – tipicamente ligados a PPPs e concessões – que viabilizam a participação privada na elaboração de modelagens complexas para intervenções consideradas de interesse público ganham força e o projeto urbano é um dos mecanismos articuladores de tais intervenções. Assim, o desenvolvimento de tais projetos pelo setor privado é ao mesmo tempo um mecanismo que dá mais segurança ao próprio setor (que tem domínio sobre mais variáveis do processo desde sua concepção), um legitimador social do interesse privado (por meio do discurso de eficiência empresarial para viabilizar a implementação) e um elemento definidor do interesse público em questão.

Plano Diretor Estratégico de 2014

No município de São Paulo, com o fim da gestão Kassab (2006-2012) veio o arquivamento do Projeto Nova Luz logo ao início da gestão Fernando Haddad (2013-2016), embora os esforços de reestruturação urbana da região da Luz por parte do governo estadual tenham continuado por meio da implantação de duas PPPs (uma habitacional e outra hospitalar). O novo prefeito petista assumiu tendo a revisão do Plano Diretor Estratégico do município como uma de suas prioridades no campo urbanístico, inserida na tentativa de consolidação do novo marco regulatório urbano municipal com a revisão do zoneamento, código de obras e planos regionais[112].

112. Os Planos Regionais instituídos pelo PDE 2002 deveriam ser revisados com o objetivo de articular políticas setoriais e de aproximação com territórios específicos, constituindo-se como escala intermediária com foco em áreas públicas, para orientar os Planos de Ação de cada subprefeitura.

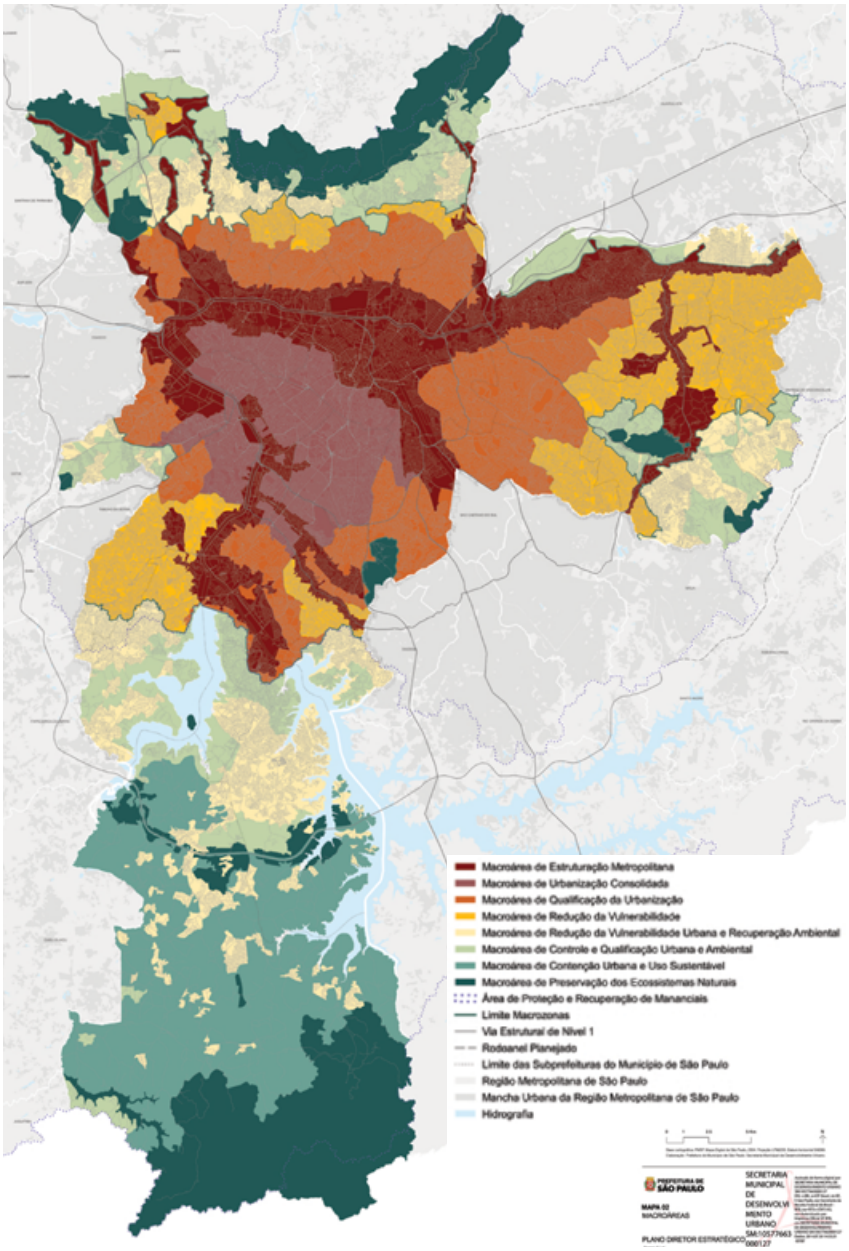
O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi aprovado em julho de 2014[113] após o processo de elaboração iniciado em 2013 sob a coordenação do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, o arquiteto Fernando de Mello Franco, que acumulou a função de presidente da SP Urbanismo durante toda a gestão Haddad. A trajetória de Mello Franco é de atuação em múltiplas frentes, tendo sido professor em diferentes universidades (Escola de Engenharia de São Carlos da USP, Universidade São Judas Tadeu, Universidade Mackenzie), sócio do escritório de arquitetura MMBB, além de curador de urbanismo e arquitetura e diretor do Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM) antes e depois do período na administração municipal.

113. Lei Municipal nº 16.050/14.

O PDE 2014 estrutura-se a partir de estratégias da política urbana associadas às previstas no Estatuto da Cidade[114] e no PDE 2002[115], por exemplo, o direito à moradia, a participação popular e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. O PDE 2014 também traz estratégias de organização territorial pouco usuais em planos diretores brasileiros, como a orientação da transformação urbana em função da estrutura de

114. Lei Federal nº 10.257/01.

115. Lei Municipal nº 13.430/02.



Mapa 2.11. Macroáreas do PDE 2014.
Fonte: Mapa 2 anexo à Lei Municipal nº 16.050/14.

transporte público. Organiza-se essencialmente em títulos sobre a gestão democrática e o sistema municipal de planejamento urbano; a política e os sistemas urbanos e ambientais; e a ordenação territorial, além de definições e disposições gerais.

As propostas do plano focadas na reestruturação urbana embasam-se principalmente no território que conforma a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), que junto à Rede Estrutural de Transporte Coletivo, à Rede Hídrica e Ambiental e à Rede de Estruturação Local compõem a Rede de Estruturação e Transformação Urbana, território em que se concentram as intervenções estratégicas do PDE. A MEM, que engloba a maior parte deste território, é constituída em grande parte pelas orlas fluviais estruturantes de São Paulo e seu perímetro guarda semelhança com a "diagonal de oportunidades" do PDE 2002. Foi identificada como o perímetro de maior potencial e necessidade de reestruturação territorial a se dar principalmente por meio de adensamento populacional e construtivo. Ela delimita os locais em que podem ser aplicados diversos dos instrumentos (tanto compulsórios quanto à base de incentivos) do PDE.

Aproximar habitação e infraestrutura foi um dos objetivos centrais do PDE, promovendo o adensamento de áreas infraestruturadas e a provisão de infraestruturas e empregos em áreas adensadas, indicando que a viabilização de tais ações só pode se dar mediante a "indução agressiva à produção de um novo padrão de cidade" (Haddad et al., 2018, on-line). A gestão definiu que a forma mais adequada de viabilizar essas ações para reverter processos de segregação urbana seria por meio da atividade regulatória, pois esta "focaliza em aspectos básicos para o bem-estar social" (Ibid.). Nesta atividade regulatória é destacado o papel da homogeneização do CA básico igual a 1 na cidade e a ampliação do uso da OODC, junto à aplicação dos outros instrumentos do Estatuto da Cidade e do PDE.

O relatório de balanço[116] publicado pela própria prefeitura após cinco anos da aprovação do PDE 2014 avalia positivamente o processo, conclusão que merece aprofundamento crítico em pesquisas futuras. Afirma que os principais pontos estimulados pelo plano e que o poder público considera terem avançado são: (i) o adensamento junto aos Eixos de Estruturação Urbana, com redução da área dos apartamentos[117] (proporcionalmente à quantidade de lançamentos) e menos vagas de garagem; (ii) aumento da arrecadação por meio da aplicação da outorga onerosa a partir do meio de 2017[118]; (iii) as notificações a imóveis ociosos e a aplicação do IPTU progressivo[119]; (iv) a inauguração de parques; (v) a melhoria em índices de universalização do acesso ao saneamento básico; (vi) o aumento do licenciamento de habitações populares, inclusive em ZEIS (sendo a maior parte do investimento público em HIS 1, o inverso do que ocorre com o investimento privado, maior em HIS 2 e HMP); (vii) a construção de passeios públicos acessíveis, corredores de ônibus, sistema cicloviário e intervenções de requalificação de espaços públicos; (viii) a inauguração de equipamentos públicos e aprovação de planos setoriais; (ix) aumento da emissão de certidões de Transferência do Direito de Construir para proteção usadas em bens tombados[120]; (x) a realização de centenas de eventos participativos e plataformas voltadas à transparência e controle social da política urbana.

A proliferação de novos instrumentos para reestruturação urbana

Um conjunto de novos instrumentos foi criado no PDE 2014, somando-se aos previstos no Estatuto da Cidade, inclusive diversos instrumentos de incentivo autoaplicáveis (que não demandam regulamentação posterior para entrarem em vigor). De modo geral, o PDE indica que o objetivo desses instrumentos é incentivar que empreendimentos – individuais ou de conjuntos urbanos – melhorem a qualidade urbana e ajudem a criar espaços coletivos da cidade, de modo que é possível inserir tais instrumentos na visão de valorização do espaço coletivo, seja ele público ou privado de uso público.

Esses instrumentos são associados principalmente à área demarcada como Rede de Estruturação e Transformação Urbana. São eles o incentivo à fachada ativa, à fruição pública, à doação de área para ampliação de calçadas, ao uso misto, ao adensamento populacional e construtivo

116. Disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-publica-relatorio-de-cinco-anos-do-plano-diretor-estrategico>, acesso 26 dez. 2019.

117. Pesquisas atualmente investigam se isso aconteceu, ainda com poucos resultados publicados. O art. 174 da LPUOS de 2016 alterou a Cota Parte de Terreno para ter valores regressivos (igual a 30 nos primeiros 3 anos, depois igual a 20) o que significou a aprovação de apartamentos em média com 120 m2 e não 80 m2 como se pretendia inicialmente. A Cota Parte foi criada para produzir mais unidades habitacionais nos Eixos, mas tem sido "burlada", pois embora determine o número de UH por empreendimento, o mercado tem mantido o número total produzindo unidades menores para viabilizar outras bem maiores, mantendo lançamentos de alta renda nas áreas valorizadas.

118. Após a LPUOS de 2016 limitar o potencial construtivo negociado com a Transferência de Potencial Construtivo e o mercado imobiliário voltar a produzir mais, no cenário de saída de crise em 2019.

119. Ver Costa & Santoro (2019) que mostram poucos efeitos urbanísticos, nem sempre com usos de interesse público em locais notificados, além de urbanisticamente pouco evidentes, embora o processo de regulação e gestão tenha importante caráter político-pedagógico.

120. Ver Peretto et al. (2018) sobre a criação de mercado de direitos de construir que, para não diminuir a arrecadação no Fundurb, foi limitado pela LPUOS em 2016. Os autores observam que ainda não é possível avaliar resultados sobre a preservação de bens tombados.

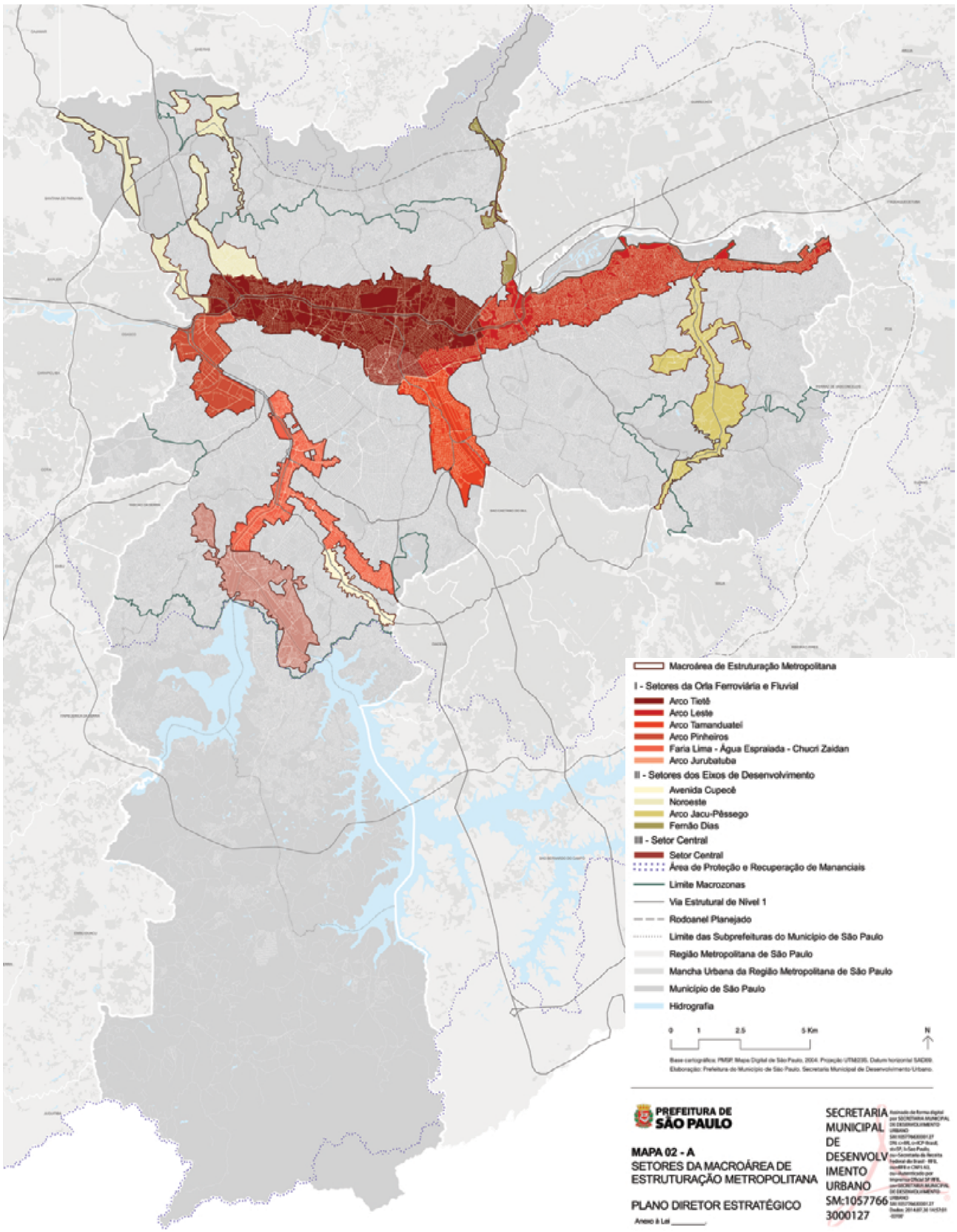
(mediante o cálculo de cota-parte máxima de terreno) e o desincentivo à criação de vagas de garagem, além de alguns instrumentos e cotas relativos a áreas verdes e drenagem urbana. As moedas de troca previstas como contrapartida nestes instrumentos são aquelas que influenciam no custo e na rentabilidade do empreendimento em questão, principalmente o aumento de coeficiente de aproveitamento, a transferência de potencial construtivo para outras áreas ou a inclusão de determinados percentuais de área como não computável.

Embora parte dos objetivos desses instrumentos pudesse ser atingida por meio de uma regulação compulsória, a utilização de tais formatos pautados pela lógica de incentivo pode ser entendida como parte da negociação e pactuação de interesses entre Estado e mercado, não necessariamente de interesses públicos, em um contexto de "forte movimentação em direção a instrumentos mais a base de incentivos do que normativos" (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 17).

Diferentemente dos instrumentos de incentivo, a criação da Cota de Solidariedade obriga que grandes empreendimentos realizem doação de contrapartida para habitação (em HIS no local, em outra área, em doação de terreno ou em valor equivalente a 10% do valor do terreno para o Fundurb). A permissão de trocar a contrapartida no local por outras formas de pagamento reduz a capacidade de o instrumento ajudar no combate a formas de segregação socioespacial. A aprovação desse instrumento com caráter compulsório é um dos sinais de consolidação do tema da habitação – e de sua utilização como contrapartida – nas políticas urbanas paulistanas.

Para a reestruturação urbana, o PDE 2014 delimitou território denominado Macroárea de Estruturação Metropolitana, que ocupa mais de 10% da área urbanizada de São Paulo e que para ser transformado deve prever a elaboração de projetos urbanos. Esses estudos seriam os responsáveis por determinar parâmetros de uso e ocupação do solo para trechos específicos da macroárea que foi dividida em subsetores. Alguns destes foram chamados de "arcos" em função do programa de governo do prefeito Fernando Haddad (2012-2016) que previa o "Arco do Futuro", território para transformação ao longo dos rios Tietê e Pinheiros.

Um desses territórios, o Arco Tietê, passou por processo que para algumas autoras influenciou a regulação do PIU, principalmente a criação do Decreto Municipal nº 56.901/16 (Silva, 2018; D' Almeida, 2019). Em dezembro de 2012, OAS e Odebrecht apresentam MIP para realizar estudos para OUC e AIUs de área denominada Faixa Leste-Oeste, em perímetro próximo ao que se tornou o Arco Tietê. Decidindo acolher a MIP, no mesmo ano a gestão Kassab (2006-2012) elabora um PMI para chamamento de propostas e após a troca de gestões o prefeito Haddad (2013-2016) leva em frente o processo, revisando o chamamento e denominando-o Arco Tietê (2013) antes da aprovação do PDE em 2014. Desde as propostas iniciais, o Arco Tietê pressupunha a articulação de modelo urbanístico, modelagem jurídica, estudos socioeconômicos e meios de interação social e institucional, que foram remuneradas pela PMSP de modo proporcional



Mapa 2.12. Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) no PDE 2014.

Fonte: Mapa 2A anexo à Lei Municipal nº 16.050/14.

à utilização da proposta na modelagem final (como ocorre em PMI para concessões e PPPs).

A 2ª fase do PMI começa com o PDE – e o PIU – já aprovados, levando as propostas apresentadas pelas empresas participantes do chamamento a serem analisadas de acordo com as premissas do PIU. Silva (2018) analisa tal processo a partir de suas tentativas de controle de riscos buscando garantir atratividade econômica da intervenção urbanística para a iniciativa privada e D' Almeida (2019) chega a conclusão na mesma linha investigando este PIU a partir de seu financiamento, que considera apoiado no que denomina "ativos" de domínio público (terras públicas, regulação de parâmetros urbanísticos e gestão da intervenção urbana). O PMI foi encerrado devido à redução de interesse das empresas originalmente interessadas, por conta da crise do setor da construção civil aprofundada em 2015-2016 e possivelmente pela Operação Lava-Jato em que OAS e Odebrecht foram denunciadas. Com o encerramento do PMI, a prefeitura elaborou proposta própria, enviada à Câmara Municipal em dezembro de 2016[121] sob o nome de PIU Arco Tietê.

O PDE buscou incentivar os projetos urbanos nessas áreas da MEM regulando-as temporariamente com parâmetros de "miolo de bairro", de menor coeficiente de aproveitamento (CA) máximo (igual a 2), tornando-as menos atrativas do que os Eixos no entorno dos transportes de alta e média capacidade, que já possuíam CA máximo igual a 4. Considerando que são áreas com alto potencial de transformação, acreditava-se que a nova camada de regulação por meio de projeto seria elaborada rapidamente, inclusive por pressão do mercado imobiliário. Buscando garantir a elaboração desses projetos urbanos e a definição dos parâmetros para setores desta Macroárea, o PDE trouxe no conteúdo de sua lei a priorização de desenvolvimento dos estudos de subsetores com prazos para o Arco Tamanduateí[122] (2015); Arco Tietê (2016)[123]; Arco Jurubatuba (2017)[124] e Arco Pinheiros (2018)[125]. No entanto, a Operação Urbana Centro, que tem revisão prevista desde a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, não fez parte da listagem com prazos[126].

Dentre os instrumentos criados no PDE 2014 está o Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI), que propõe a reorganização fundiária articulada a "projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reparcelamento, com projeto urbanístico autorizador"[127]. Instrumento similar estava presente no Plano Diretor Estratégico de 2002 e previsto (ainda que pouco regulado) na Lei da Operação Urbana Consorciada Água Branca (Lei Municipal no 15.893/13)[128].

A tentativa de criação de instrumentos que facilitem a reestruturação fundiária não é recente e tem como principal referência o instrumento do *land readjustment*[129], cuja previsão no Projeto Eixo Tamanduateí para Santo André no final dos anos 1990 foi narrada anteriormente neste trabalho. De acordo com entrevista realizada com técnico da área jurídica da SP Urbanismo, sua utilização tem sido pouco frutífera, pois os cartórios de registro de imóveis indicam que não conseguem viabilizar o registro nesse novo formato.

121. Projeto de Lei nº 518/16.

122. Debatido junto ao Executivo como OUC Bairros do Tamanduateí em 2014, o Projeto de Lei foi para a Câmara de Vereadores em 2015 (PL nº 273/15) e até hoje não foi aprovado.

123. Em 2016 é aprovada lei de melhoramentos viários do Arco Tietê (Lei Municipal nº 16.541/16), antes do envio de Projeto de Lei do PIU Arco Tietê para a Câmara Municipal, o que ocorreu em dezembro (PL 518/16), sendo arquivado após a mudança de gestão, em abril de 2017. Atualmente uma nova versão do PIU Arco Tietê está em desenvolvimento, na fase de 2ª consulta pública.

124. Projeto de Lei no 01-00204/18, em debate na Câmara e alvo de processo judicial questionando o processo participativo e a proposta de conteúdo.

125. Lei Municipal no 16.050/14, art. 137, parágrafo único e art. 75, § 3o e 4o.

126. Em abril de 2018, a OU Centro torna-se objeto de estudos do PIU Setor Central, de área maior do que a OU. O processo está em fase final no executivo, com a minuta do Projeto de Lei elaborada e ainda não enviada à Câmara. Se aprovada a lei do PIU, a OU Centro será revogada e seu território fará parte da Área de Intervenção Urbana (AIU) Setor Central, instrumento determinado no PIU.

127. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 134.

128. Trata-se do "reloteamento" (Lei Municipal nº 15.893/13, art. 50) que tinha como objetivo resolver a situação fundiária complexa do Subsetor E2 (Gleba Pompeia), de interesse do mercado imobiliário, situação para a qual era proposto em 2017 um Fundo de Investimento Imobiliário com grande adesão dos proprietários e que resolveria o dilema cartorial.

129. Ver Souza (2009).

Com o fortalecimento das críticas sobre a Concessão Urbanística e as OUCs como promotoras de dinâmicas de segregação e do reinvestimento concentrado de recursos públicos em áreas não prioritárias para políticas sociais, ambas continuaram listadas e preliminarmente reguladas no PDE. A Concessão Urbanística, pouco regulada no PDE 2002, passa a ocupar uma subseção da lei do PDE 2014, com previsão de que a elaboração de PIU deve anteceder a utilização da Concessão Urbanística. Além disso, é exigida autorização legislativa específica (seguindo a normativa para regimes de concessão comuns[130]); abre-se a possibilidade de que a implantação do projeto seja delegada mediante licitação; permite-se que a concessionária obtenha remuneração mediante exploração dos terrenos, do potencial construtivo, das edificações de uso privado, da renda derivada da exploração de espaços públicos e das receitas acessórias previstas no edital de licitação e no contrato da Concessão Urbanística[131]. Ao analisar essa regulação que complementa a anterior[132], destaca-se que o PDE indica a sujeição da Concessão Urbanística ao regime jurídico federal das concessões comuns e PPPs, sinalizando a possível transformação deste instrumento na direção do formato PPP; no qual não há exigências de controle social sobre a concessão. Ainda que o PIU em tese tenha regras mínimas sobre o processo participativo durante sua elaboração e possa determinar como será o processo participativo na sequência do processo, a regulação geral de concessões não prevê participação na gestão, implementação e financiamento da transformação. E como apresentado anteriormente, foi justamente o embate relativo à participação social junto ao conselho gestor das ZEIS que foi o estopim para os processos judiciais que pararam a Concessão Urbanística Nova Luz.

As operações urbanas foram impactadas por debates de 2013 sobre a revisão da lei da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB) que, de certo modo, anteviu questões e regulações que viriam a ser incorporadas na regulação das operações urbanas no PDE 2014, além de trazer mecanismos que procuram induzir a interesses públicos a partir da dinâmica do mercado imobiliário. Por exemplo, possui grupo de gestão democrático, paritário e deliberativo; possui programa de intervenções mais diverso que as OUCs anteriores, centradas em intervenções viárias; determina a produção de 5.000 novas unidades de habitação de interesse social (HIS); prevê regras de parcelamento do solo reservando percentuais destinados a áreas verdes, equipamentos públicos e HIS em dois subsetores que devem receber projeto urbano[133]; cria perímetro expandido que pode receber recursos do fundo da OUCAB para produção de HIS e obras de mobilidade por transporte público coletivo; define que 22% do total de recursos devem ser gastos com HIS no perímetro principal ou expandido[134] (Lima & Santoro, 2016; Lima 2017). No entanto, Lima (2017) questiona a suposta neutralidade do instrumento ao analisar que, mesmo com todas as alterações regulatórias tidas como avanços, "continua posta a contradição das operações: ou a sobrevivência financeira e a rentabilidade, ou o interesse público, que também não se sustenta sem recursos" (Lima, 2017, p. 1).

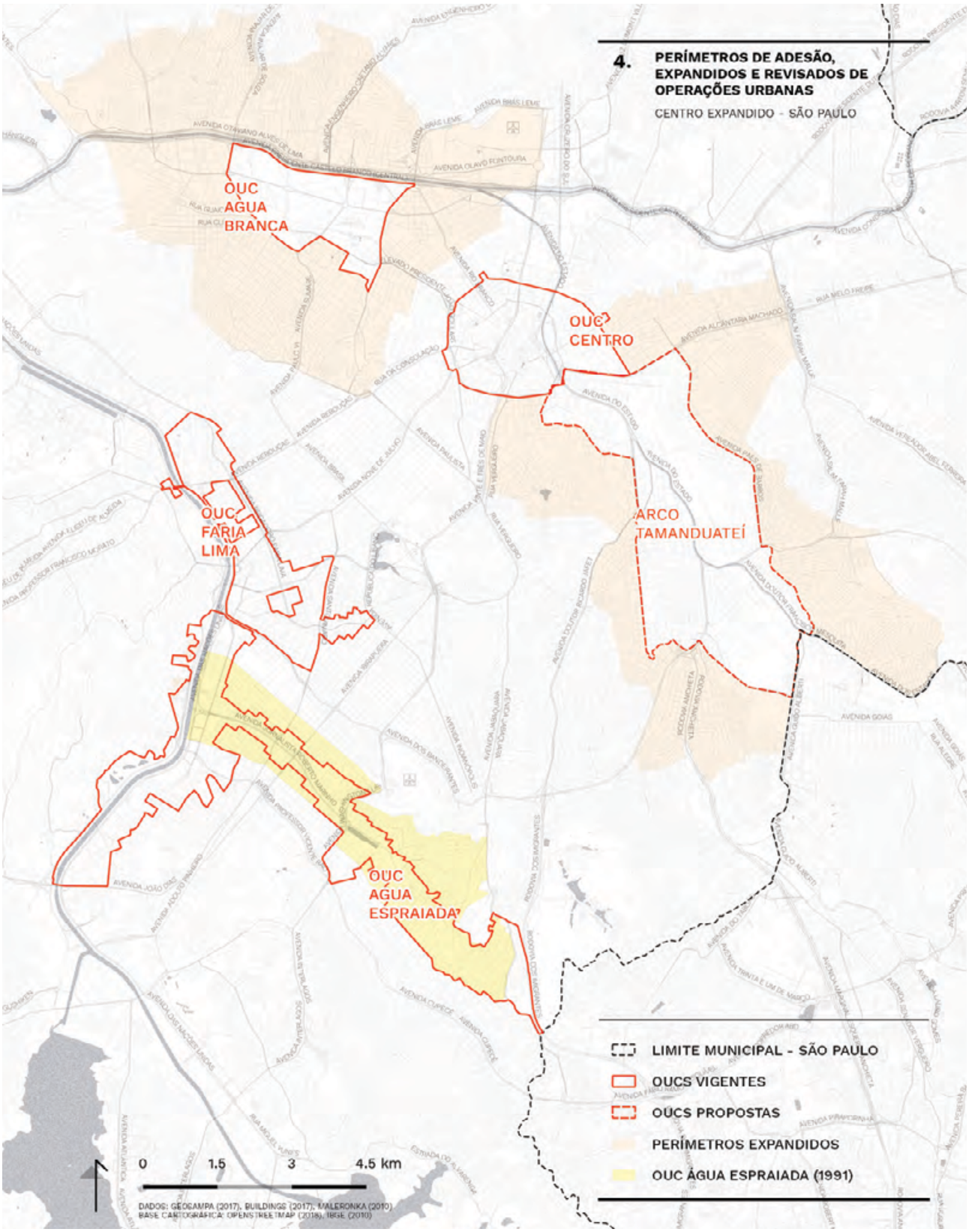
130. Da Lei Federal nº 8.987/95.

131. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 144.

132. Lei Municipal nº 14.917/ 09.

133. Um deles, o Subsetor A1, teve concurso de projeto urbano em 2015.

134. Lei Municipal no 15.893/13, art. 12.



Mapa 2.13. Operações Urbanas Consorciadas vigentes e propostas.

Fonte: Santoro et al. (2018, p. 135).

Ideias gestadas na OUCAB foram incorporadas na regulação do PDE de 2014 como obrigatórias para todas as OUCs. A partir do novo PDE, as OUCs quando criadas ou revisadas deveriam incorporar (i) a criação de perímetro expandido como possibilidade de melhor distribuição de recursos (reduzindo o caráter concentrador do instrumento); (ii) a obrigatoriedade de constituir Conselho Gestor paritário (também obrigatório para Concessão Urbanística e AIU); e (iii) a obrigatoriedade de aplicar no mínimo 25% dos recursos da OUC para produção de HIS[135]. Além da manutenção das operações existentes e da revisão da OUCAB, a revisão da OU Centro seguiu em discussão a passos lentos e o executivo propôs uma nova operação, ainda não aprovada pela Câmara, a OUC Bairros do Tamanduateí[136].

135. Lei Municipal nº 16.050/14 arts. 140; 141, XIV; 144, § 7º; 145, § 3º, V; 142; 146.

136. Projeto de Lei nº 723/15.

Além da manutenção das operações existentes e a inclusão de novas operações, outros instrumentos de reestruturação territorial foram criados no plano. Segundo Jesus (2016, p. 289) "no discurso da gestão [no período Haddad], o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade". Considerando que "enquanto instrumentos de gestão são de natureza heterogênea, todos eles têm três componentes: um substrato técnico, uma representação esquemática da organização e uma filosofia de gestão" (Tripier, 2003 apud Lascoumes; Le Galès, 2007, p.7), é possível inferir que o projeto, como elemento de pactuação, foi integrado à filosofia de gestão promovida por alguns dos novos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana do PDE 2014[137].

137. Lei Municipal nº 16.050/14, seção III.

Além do já apresentado RUI – o menos regulamentado dentre os novos instrumentos de ordenamento territorial criados no PDE 2014 – também há a Área de Intervenção Urbana (AIU), a Área de Estruturação Local (AEL) e o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), que tem além do seu debate técnico e político, uma discussão conceitual sobre ser ou não considerado como instrumento da política urbana.

As AIUs destinam-se à transformação urbana e melhoria ambiental e possuem especificidades como a possibilidade de alteração de parâmetros urbanísticos mediante aprovação legislativa e a destinação obrigatória de 25% dos recursos obtidos em HIS[138]. Cabe destacar que o PDE 2002[139] menciona, em termos distintos, Áreas de Intervenção Urbana, que não foram regulamentadas nem implementadas à época. Até o momento, esse instrumento tem sido bastante utilizado nas propostas encaminhadas à Câmara Legislativa a partir da elaboração de PIUs, tendo sido o instrumento escolhido, por exemplo, nos PIUs Arco Pinheiros, Setor Central e Vila Leopoldina – Villa-Lobos (ainda não aprovados).

138. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 145.

139. Lei Municipal nº 13.430/02 art. 146 e seção VI.

A venda de direitos de construir e recuperação da valorização fundiária em AIUs se dá pelo instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC), mas com a incorporação de elementos e processos típicos das OUCs e seus CEPACs, criando uma espécie de ambiente misto para viabilizar pactuações com maior simplicidade, porém mantendo características de discricionariedade e reinvestimento concentrador que foram grandes críticas às OUCs. A lei específica de cada AIU pode determinar (i) valor específico para a OODC, estabelecendo fatores de planejamento próprios; (ii) a realização de leilão de OODC; (iii) a delimitação de

perímetro expandido para a realização de investimentos com os recursos arrecadados; (iv) a criação de conta segregada no Fundurb para utilização do valor arrecadado no perímetro da AIU; e (v) a quantidade de potencial construtivo adicional para o perímetro de intervenção[140].

As AELs preveem a "transformação urbana local mediante integração de políticas públicas setoriais (...) destinadas ao desenvolvimento urbano especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental"[141]. Uma das principais diferenças entre as AIUs e as AELs fica por conta do objetivo desta última de qualificar a oferta de HIS, promovendo a regularização fundiária e de assentamentos precários[142], o que de certo modo estabelece que as AIUs devem ser utilizadas em áreas para reestruturação urbana formal, de mercado, e as AEL, em áreas precárias, muitas delas já demarcadas como ZEIS. Para exemplificar, é possível citar sua utilização no confuso âmbito do PIU Arco Pinheiros, que delimita como AELs algumas das favelas (demarcadas como ZEIS) e parte de seu entorno no perímetro da AIU Arco Pinheiros.

Quando a lei do PIU Arco Pinheiros for aprovada, os parâmetros estabelecidos para toda a AIU (majoritariamente índices de uso e ocupação do solo, diretrizes de projeto e programa de intervenções relativos a ao viário, mobilidade, áreas verdes e outros) entram em vigor. Sob a justificativa de que se tratam de áreas que necessitam de projeto específico – não no âmbito do PIU – apenas as AELs (cujos perímetros serão aprovados no âmbito do PIU) continuarão aguardando maiores definições sobre o projeto que deverá incidir nas áreas de ZEIS e seu entorno imediato. Este processo pode ser comparado ao apresentado por Lascoumes & Le Galès (2007, p. 5) a partir de Palier (2000), em que a alteração dos instrumentos passa a ilusão de que foi alterada a realidade, enquanto na prática, mudar os instrumentos pode ser uma estratégia para seguir não mudando o mundo. Aparentemente, a criação das AELs apenas adia ainda mais a realização da obrigatória discussão e elaboração de plano de urbanização de ZEIS, postergando a busca por soluções reais para as áreas que provavelmente concentram os problemas sociais mais graves do perímetro do PIU Arco Pinheiros.

A partir desta breve trajetória das políticas de reestruturação urbana paulistanas e seus instrumentos buscando mapear o papel do projeto urbano ao longo do tempo, identifica-se que a proliferação de instrumentos é parte de um processo incremental. Nesse processo, regulações federais como o Estatuto da Cidade foram influentes (por exemplo, na consolidação de temas e instrumentos, além de viabilizar mecanismos até então "travados" em São Paulo, como os CEPACs), bem como instrumentos e procedimentos gestados localmente (como as Operações Interligadas e as AIUs, dentre outros), além de haver a incorporação de formatos e referências originados em outras escalas ou áreas (como as referências de GPUs internacionais e as normativas de concessões quando são incorporadas ao urbano).

140. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 145 e art. 147.

141. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 149.

142. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 149, § 1º, inciso II.

Nesse contexto de diversificação das formas de elaboração, gestão e financiamento da reestruturação urbana, as formas de atuação estatal com ou sem participação privada não são necessariamente perdidas ao longo do tempo (a exemplo da desapropriação), embora instrumentos possam se tornar proibidos por lei (caso das Operações Interligadas) ou não ter grande aderência (como a Concessão Urbanística, que embora tenha sido usada no Nova Luz, nunca chegou à fase de implementação). Isto não significa que os princípios e ideologias carregados por cada instrumento se perdem com a não realização das propostas, que eventualmente são incorporados em outras regulações. Ao longo do tempo multiplicam-se os atores envolvidos nas propostas e execução de reestruturações urbanas, tornando o cenário de coordenação de todos estes elementos progressivamente mais complexo. Nesse contexto está situada a criação do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) no PDE 2014, entendido neste trabalho como meta-instrumento (Lascoumes & Le Galès, 2007) que coordena e combina diversos instrumentos, processos e mecanismos. Considerando que o PIU regula e amplia a receptividade, pelo Estado, de propostas de reestruturação urbana de origem privada, o PIU caracteriza-se também por tentar formalizar relações entre poder público, setor privado e a sociedade civil determinando o projeto urbano como um dos elementos principais desta articulação entre atores e entre políticas.



Foto da autora.

3. PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA

O Projeto de Intervenção Urbana é incluído no PDE 2014[1] no contexto denominado nesta pesquisa de mestrado como de proliferação de instrumentos para reestruturação urbana, conforme comentado no capítulo anterior. O objetivo deste capítulo é apresentar o Projeto de Intervenção Urbana, os critérios para sua utilização, as motivações que justificam a criação do instrumento e como é seu funcionamento. Para tanto, organiza-se breve panorama para sintetizar os PIUs em andamento, são elencadas possíveis formas de categorizá-los para compreender pontos comuns e diferenças e apresentam-se interpretações de autores a respeito do PIU e de sua relação com o projeto urbano, bem como a visão de pessoas que estiveram envolvidas em sua criação e/ou em sua aplicação atualmente.

Disserta-se sobre o PIU ser entendido por diferentes atores como processo em construção, característica que influencia (i) na variedade de situações nas quais o PIU é utilizado; (ii) na percepção de que o acúmulo de conhecimento sobre o instrumento deva ser usado para formular uma "lei de PIU" mais robusta do que o decreto que o regulamenta; (iii) na organização interna da SP Urbanismo para lidar com o tema de modo simultâneo ao andamento dos PIUs e (iv) nos esforços públicos e privados para viabilizar determinados PIUs paradigmáticos, que possam servir como exemplo para outros.

Em diálogo com autores que tem se debruçado sobre o instrumento PIU (Jesus, 2016; Silva, 2018; Santoro & Nunes; 2018; D' Almeida, 2018, 2019; Sá et al., 2019), aponta-se seu caráter de meta-instrumento (Lascoumes; Le Galès, 2007) que tem dentre suas principais características a coordenação de múltiplos instrumentos e o objetivo de formalizar relações e pactuações entre setor público, iniciativa privada e sociedade civil. Além disso, identificam-se indícios relacionados aos primeiros PIUs em andamento sinalizando que nem sempre estes são utilizados como procedimento para determinar qual é o instrumento adequado para cumprir determinados objetivos e que, pelo contrário, tais instrumentos estão pré-determinados antes do início do PIU.

1. Lei Municipal nº 16.050/14.

3.1. Definição, territorialização e origem dos PIUs

Os Projetos de Intervenção Urbana foram criados no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo para "subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana"[2] e posteriormente regulamentados via Decreto Municipal nº 56.901/16. Ambas as regulamentações do PIU apresentam-no de forma abrangente em relação aos objetivos pretendidos e territórios que impacta.

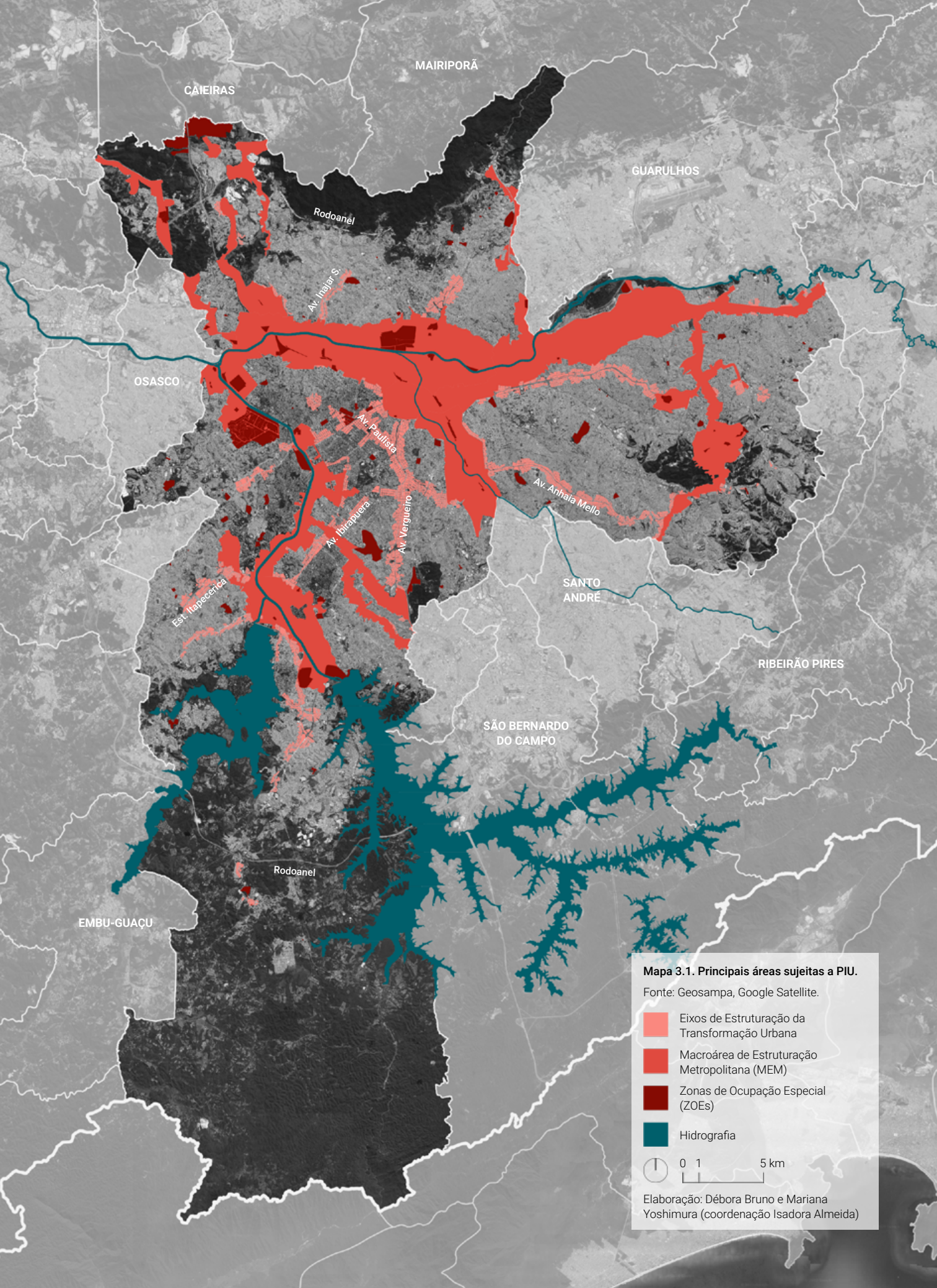
A área prioritária para desenvolvimento dos PIUs é a Rede de Estruturação e Transformação Urbana[3], conjunto de territórios estruturadores da cidade e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) demarcados pelo PDE 2014 como Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) e Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (Eixos). São áreas onde se localizam elementos articuladores de diversas escalas como eixos de mobilidade, sistemas ambientais, polos de emprego, serviços e equipamentos urbanos, além de concentrarem áreas com grande potencial de transformação[4]. Logo, os PIUs possuem caráter fortemente metropolitano em sua origem e na definição dos interesses públicos aos quais buscam responder. Esse dado deve ser analisado face à heterogeneidade dos locais em que se prevê elaboração de PIUs e à transescalaridade do planejamento, do projeto urbano e da intervenção urbanística.

À área da Rede de Estruturação e Transformação Urbana (26.886 ha) somam-se todas as ZOEs de São Paulo, para as quais o PDE determina que é obrigatória a realização de PIUs. As ZOEs são áreas que a LPUOS de 2016 define como muito específicas, justificando a elaboração de PIU para determinar seus parâmetros urbanísticos e de parcelamento de solo de acordo com suas particularidades.

2. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 136.

3. Lei Municipal nº 16.050/14, seção III.

4. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 11.


MAIRIPORÃ
CAIEIRAS
GUARULHOS
Rodoanel
Av. Inajar S.
OSASCO
Av. Paulista
Av. Ibirapuera
Av. Vergueiro
Av. Anhaia Mello
Est. Itapecerica
SANTO ANDRÉ
RIBEIRÃO PIRES
SÃO BERNARDO DO CAMPO
Rodoanel
EMBU-GUAÇU
Mapa 3.1. Principais áreas sujeitas a PIU.
Fonte: Geosampa, Google Satellite.
Eixos de Estruturação da Transformação Urbana
Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)
Zonas de Ocupação Especial (ZOEs)
Hidrografia
0 1 5 km
Elaboração: Débora Bruno e Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

A elaboração de PIU deve, a partir de diagnóstico territorial e de demandas mapeadas e apontadas em processo participativo, indicar as transformações pelas quais determinada área deve passar visando a melhoria geral da qualidade urbana e ambiental, bem como a resolução de vulnerabilidades identificadas. O conjunto das propostas elaboradas no âmbito do PIU apontaria qual o instrumento adequado a ser utilizado para induzir à reestruturação territorial desejada (Operação Urbana Consorciada, Área de Intervenção Urbana, Área de Estruturação Local ou Concessão Urbanística). Para um dos gestores envolvidos na elaboração do PIU:

> Quer-se o instrumento antes de se ter a política e o projeto. Então a gente achava que tinha um *missing link*, um elo perdido aí, que era exatamente algum âmbito onde se formulassem as políticas e desse corpo a essas políticas, viabilizassem. E eu acho que esse lugar, que eu chamo de campo, é o projeto. Mas aí também... a gente olha pra nossa tradição do projeto, "o projeto é desenho". O projeto também é desenho, mas o projeto não é só desenho, o projeto é muito mais que isso. (...) ele envolve outras questões das quais eu chamaria o projeto arquitetônico, mesmo urbanístico, a modelagem espacial, um dos elementos. Você tem econômico-financeiro, jurídico, os processos participativos, o plano de gestão, a articulação político-institucional. Para mim, projeto pressupõe a integração de todas essas coisas, e mais do que a integração, a participação, porque essas coisas necessariamente implicam em conflitos. Então a gente entendeu que precisava criar um campo onde isso pudesse acontecer. E a partir do momento que eu tenho uma política bem estruturada, "eu quero mitigar ou diminuir o déficit de habitação", e eu tenho um projeto específico - que pode ser a Vila Leopoldina, por exemplo, não importa - aí é que eu vou buscar os instrumentos necessários praquilo. Senão instrumento no abstrato não é nada (fala de ex-gestor público entrevistado).

O PDE 2014 menciona apenas a proposição dos PIUs pelo poder público, ainda que seu desenvolvimento posterior pudesse envolver a iniciativa privada tanto pelo incentivo ao desenvolvimento imobiliário lote a lote quanto pela possibilidade de estabelecer parcerias para a implantação das intervenções previstas[5]. De modo alinhado aos objetivos de viabilizar principalmente a transformação da Macroárea de Estruturação metropolitana, o PDE apresenta quatro PIU prioritários (Arco Pinheiros, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Tamanduateí), listados também na seção que trata de OUCs no PDE, cujos projetos de lei deveriam ser enviados à Câmara Municipal em prazos específicos. No entanto, a intenção original da previsão dos Arcos e seus PIU teria sido distorcida:

5. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 136, § 1º, IX.

> A gente usava a metáfora do médico. Quer dizer, para fazer uma operação o cara coloca um pano azul pra fazer um recorte cirúrgico. Porque ele só olha aquilo que ele vai mexer. Mas tem um monte de gente atrás que está com todo o monitoramento, de todas as funções vitais. Então a gente imaginava que o Arco X seria esse recorte de análise, mas o de intervenção seria um PIU, com a escala que fosse. Por que com a escala que fosse? Não podia ser necessariamente apenas projetos, "pequenos". Porque nos arcos a gente sempre se defronta com questões de ordem sistêmica. O trem, o rio, as

> questões ambientais que não podem ser enfrentadas no recorte de desenho de projeto. Ainda que eu desenhe a estação eu estou entendendo a rede. Ainda que eu desenhe a ponte eu estou entendendo o sistema de drenagem do rio, etc. Aí não se entendeu ou não se quis entender e os arcos viraram recortes de análise e de projeto de intervenção ao mesmo tempo. Um equívoco total (fala de ex-gestor público entrevistado).

O Decreto Municipal nº 56.901/16 determinou que a proposição de PIUs também poderia ter origem via Manifestação de Interesse Privado (MIP). A MIP é um mecanismo criado para atuação privada em concessões comuns ou em parcerias público-privadas (PPP) que permite que empresas privadas identifiquem oportunidades e levem estudos ou propostas não solicitadas ao poder público.

O mecanismo de MIP possui regulamentação federal, estadual e municipal buscando estabelecer os procedimentos para orientar como empresas privadas podem apresentar ao poder público o mérito e a viabilidade de delegar obrigações públicas ao setor privado por meio de concessões comuns ou patrocinadas (PPP). Cada proposta deve ter objeto bem delineado e indicar o interesse público que justifique a recepção da manifestação e a continuidade do processo. A partir desta "importação" do mecanismo tradicionalmente vinculado a procedimentos de desestatização, o PIU abre a possibilidade de o poder público receber propostas privadas de intervenção urbana sem a necessidade de realização de chamamento público, desde que justificado o interesse público em questão.

No caso do PIU, é seu decreto que regulamenta o conteúdo mínimo da MIP[6]. Esta deve estabelecer o perímetro de intervenção, apresentar diagnóstico socioterritorial da área e programa de interesse público com diretrizes urbanísticas, viabilidade da transformação, impactos ambientais ou de vizinhança esperados, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área, além da forma de gestão democrática da intervenção proposta. Essa etapa acontece antes de consulta ou divulgação pública de interesse na reestruturação urbana, sem obrigatoriedade da construção de programas de interesse público pautados pelo diálogo com moradores e usuários dos territórios de intervenção.

6. Decreto Municipal nº 56.901/16, art. 2º.

As responsabilidades no processo de elaboração de PIUs podem ser de iniciativa pública ou privada; de elaboração da proposta pública ou privada e de implantação pública ou privada, permitindo uma gama variada de combinações. Em todos os casos que envolvem a participação privada o poder público também desempenha papeis específicos de análise e aprovação (por meio da SMDU) e de coordenação (por meio da SP Urbanismo).

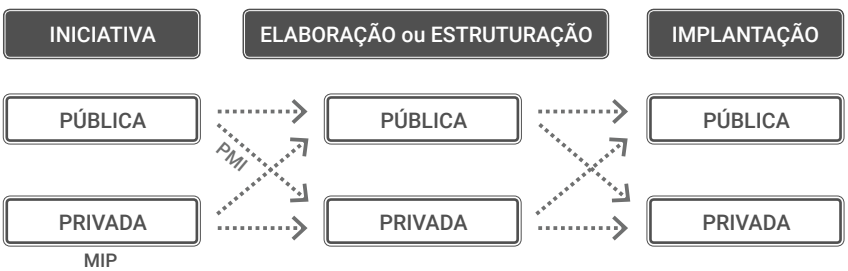
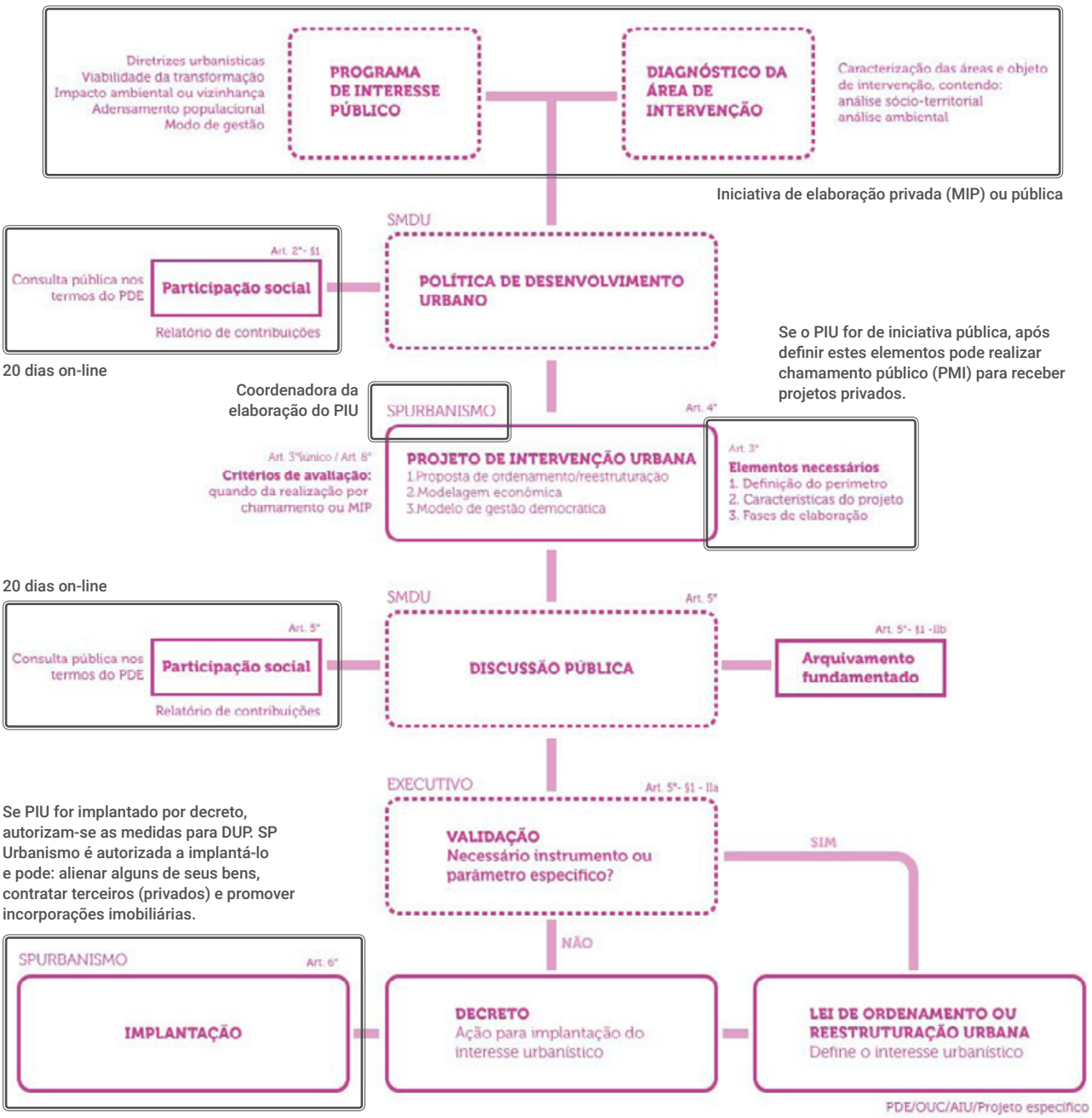


Diagrama 3.1. Responsabilidades e combinações entre papeis públicos e privados no processo dos PIUs.
Elaboração própria.

O conteúdo do PDE 2014 e do decreto regulamentador dos PIUs de 2016 determinam o procedimento pelo qual devem passar as propostas de origem pública ou privada, bem como seu conteúdo mínimo, a obrigatoriedade de duas consultas públicas online e algumas responsabilidades públicas e privadas durante a elaboração do PIU. A síntese dessas informações é dada pelo diagrama a seguir que descreve as etapas de elaboração de Projetos de Intervenção Urbana e seu conteúdo.

Diagrama 3.2. Fluxograma de etapas e conteúdo para elaboração de PIU.

Marcações da autora sobre fluxograma disponível em: < https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>, acesso em 23 jan. 2020.



Origens e motivações da criação do PIU

Como citado anteriormente, a percepção de que era necessário instituir forma de conexão entre a política e o instrumento de reestruturação urbana pode ser entendida como motivação à criação do PIU. A indicação de que tal elo – ou campo, como dito pelo entrevistado – seria o projeto era tida como parte do discurso da gestão Haddad (2013 – 2016), em que "o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade" (Jesus, 2016, p. 289).

Nessa linha, o PIU como instrumento de elaboração de tal projeto torna-se meio pelo qual são formalizadas as relações entre poder público, iniciativa privada e sociedade civil com o objetivo de promover a reestruturação territorial. Percebe-se pelas entrevistas realizadas que há diversas formas de interpretar motivações da criação do PIU, embora não necessariamente contraditórias. Algumas apontam a intenção de estabelecer procedimento adequado para lidar com e orientar iniciativas privadas, como tentativa de avançar em relação a propostas de planos diretores anteriores, outras destacam seu potencial de fortalecer a gestão democrática, além da ênfase no projeto como elemento articulador.

> O que me parece essencial nessa discussão toda do PIU? Nós – aí eu te falo "nós", sociedade civil – a gente tem que criar um repertório que nos permita sindicar todos esses processos, avaliar todos esses processos. (...) Eu tenho que trazer o nível de informação pra sociedade, pra que a sociedade seja capaz, sim, de questionar o tempo todo. O primeiro passo pra isso é o botando tudo no público. (...) Eu conto que um dia a gente consiga gerar uma sociedade civil que tenha um processo participativo, crie esses agentes que fazem isso de uma forma mais intensa, não só voltados pra defesa do seu curral, mas pensando em políticas públicas. (...) Aí a sociedade começa a se munir de um repertório, ela consegue contrastar qualquer iniciativa de planejamento urbanístico *top-down*, qualquer iniciativa de direito urbanístico não consoante com o que deve ser feito (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

> Sempre teve na prefeitura, desde muito tempo, iniciativas da iniciativa privada, o mercado imobiliário, chegando ou via prefeito, ou via secretaria de planejamento com interesses específicos de desenvolver algumas áreas. Isso já havia no Plano Diretor anterior, aquela ideia de desenvolver áreas prioritárias perto do sistema de transporte, que eram as AIU, mas nunca se conseguiu consolidar uma AIU. Então a ideia do PIU era de criar uma camada de projeto, uma visão urbanística que sustentasse as proposituras de parâmetros de diretrizes urbanísticas e que antecedesse a decisão de qual instrumento urbanístico fosse mais adequado para aquele caso, pra determinado caso, independente de ser uma iniciativa pública ou privada (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

> Eu acho que ele [PIU] é uma tentativa de trazer pro campo da política urbana uma dimensão que a gente infelizmente perdeu (ou nunca teve) que de fato é a dimensão do projeto, projeto esse entendido não como desenho, mas como esse campo de integração das ações setoriais, da articulação política, etc etc. Porque só o desenho do edifício ou o desenho urbano, só o planejamento não dão conta (fala de ex-gestor público entrevistado).

Ao analisar justificativa dada pela gestão municipal sobre a criação do PIU, D' Almeida (2019, pp. 95-98) identifica três argumentos principais. O primeiro é que o PIU proporcionaria maior controle público sobre diversos processos relacionados às intervenções urbanas, como estudos, avaliações e deliberações, por ser elaborado como projeto urbano estruturado a partir de modelagens da implementação e não de parâmetros genéricos. O segundo argumento é a inversão da lógica entre discussão e proposição de instrumentos urbanísticos, ou seja, a elaboração do PIU identificaria os objetivos da transformação urbana e com isso poderia indicar os instrumentos adequados. O terceiro ponto é que o PIU passou a ser visto como nova possibilidade de lidar com as terras públicas municipais, articulando seus procedimentos de aquisição e destinação e conduzindo mais efetivamente processos de desapropriação.

No mesmo trabalho a autora analisa discursos e teses de envolvidos na elaboração jurídica dos PIUs, principalmente Apparecido Jr. (2017) ressaltando discussões sobre a finalidade urbanística e de interesse público das desapropriações, bem como o papel da transparência e publicização dos processos como meio de garantir o interesse social e a utilidade pública. Identifica que nesse processo o projeto urbano assume papel de "dispositivo de verificação do interesse público", sendo ao mesmo tempo resposta e salvaguarda da "decisão discricionária da gestão municipal na conformidade ao direito administrativo, na medida em que confere fundamentos efetivos que demonstrem o interesse público da proposta" (D' Almeida, 2019, p. 217). A partir daí, entende que em São Paulo o PIU torna-se dispositivo de projeto urbano que serve principalmente para "justificar o interesse público na intervenção urbana de iniciativa privada que supõe a desapropriação urbanística" (Ibid., p. 218). Em sua investigação, entende que esse processo é influenciado pela narrativa da eficiência dos projetos urbanísticos, tema da tese de doutoramento de Apparecido Jr. (2017), um dos envolvidos na criação dos PIUs.

Outro fator que teria contribuído para a intenção de criar o PIU seria a necessidade de rever as formas de indução à atuação do mercado no contexto de crise:

> Em um cenário recessivo e de contração dos gastos, o setor público reduz investimentos ao mesmo tempo em que os demais agentes econômicos tendem a se restringir a ações de curto prazo, baixo risco e poucas contrapartidas. Nesse processo, além do pleito do mercado imobiliário para a revisão da legislação urbanística, novos mecanismos para o desenvolvimento de projetos urbanos ganham proeminência. Especialmente mecanismos que possam favorecer processos mais ágeis, com menores procedimentos regulamentares, inclusive para intervenções de menor escala e complexidade, e que permitam sobretudo não se apoiar em grandes aportes financeiros, mas na articulação de uma série de instrumentos de mobilização de 'ativos' de bens públicos envolvidos numa intervenção urbana. Nesse sentido, num cenário de recessão econômica passa a ganhar ainda maior relevância o momento estratégico de definição sobre a 'modelagem' que se dá na fase de proposição da intervenção urbana (D' Almeida, 2019, p. 75).

Também a crítica às operações urbanas deve ser entendida como influência para a criação dos PIUs, tanto na perspectiva do setor privado quanto público. Para este último, inclusive na interpretação de que os PIUs trariam certa maturação de críticas às operações urbanas, como apontado por entrevistado da SP Urbanismo. Outro entrevistado trouxe a leitura de que os PIUs seriam alternativa para pensar articulações setoriais e territoriais mesmo sem ação privada:

> No final do processo do Plano Diretor, já havia uma visão na prefeitura em várias áreas, tanto na área de urbanistas como na área do jurídico também, que a operação urbana é um caso bem específico, pela escala, pela aplicabilidade dela, em áreas de interesse do mercado imobiliário. Mas sempre houve interesse da prefeitura mesmo, iniciativas públicas, de determinados locais que precisavam ter algum tipo de intervenção (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Como apresentado no capítulo anterior, as OUCs receberam, dentre outras, críticas da academia por seu caráter concentrador que poderia reforçar dinâmicas de segregação e pelos montantes de investimento público realizado antes do início das operações (principalmente viários) para desencadear o processo de valorização fundiária. Nas entrevistas, dentre as críticas feitas às operações urbanas também estão a temporalidade das intervenções de interesse público (em geral muito posteriores à transformação e valorização de interesse privado) e a ausência de projeto.

Esta última crítica não pode ser avaliada como restrita às OUC. A falta de projetos estruturados foi relacionada a outras transformações urbanas, como no entorno dos corredores de mobilidade de alta capacidade onde é permitido construir mais visando adensamento construtivo, sendo que a ausência de projetos é apontada como empecilho à efetividade do planejamento urbano paulistano (Jesus, 2016, p. 287). Assim, a criação do PIU pode ser entendida como tentativa de melhorar a efetividade do planejamento por ser mecanismo de incorporação do projeto urbano no cotidiano da gestão pública.

Durante a gestão Haddad houve outras medidas voltadas a viabilizar que SMDU e SP Urbanismo pudessem atuar com projetos, inclusive processos de reestruturação interna. Por exemplo, a implementação de medidas de centralização política e financeira da coordenação de OUCs vigentes, centralizando o orçamento das operações na SMDU e afetando a capacidade de "coordenação das ações quanto ao controle (interno e externo) sobre a forma de utilização dos recursos da OUC, assim como no fomento à participação social das decisões sobre obras prioritárias da OUC" (D' Almeida, 2019, p. 74).

Um dos entrevistados explicou que durante a gestão petista houve reorganização administrativa na qual foram reduzidas as assimetrias de quantidade de pessoal entre diretorias, fortalecendo a atividade de estruturação de projetos. Foram realizados concursos públicos e de ideias sobre projetos urbanos (ou relacionados ao urbano, como de mobiliário). Além disso, contou sobre tentativas de incorporar a EDIF[7] à SP Urbanismo e de

7. Departamento de Edificações, faz parte da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB).

elaborar os projetos dos CEU (Centros Educacionais Unificados) também na empresa pública, sendo que nenhuma das duas se efetivou. E foi alterada parcialmente a lógica de financiamento da SP Urbanismo:

> Em tese, quem sustenta a SP urbanismo é o CEPAC. Então, estatutariamente, o papel dela é fazer os projetos das operações urbanas. Mas ela pode ser contratada, inclusive pela secretaria A, B ou C. A secretaria A, B ou C, ou o prefeito, sempre pedia projetos e que nunca eram pagos. E aí ela era insustentável, ainda é hoje, insustentável financeiramente. Aí vinha sempre aporte, integralização de capital por parte do tesouro municipal, então em tese ela poderia fazer [projetos] se fosse remunerada por isso, mas ela não teria condições de financiar porque o CEPAC está condicionado aos projetos dos perímetros das operações. (...) quando cindem a EMURB (sai obra e fica projeto), a lógica de remuneração era 4% da venda dos CEPAC pra SP Obras, 4% pra SP Urbanismo, que era recebido apenas quando do empenho da obra. Pra SP Urbanismo começar a fazer projeto demorava anos. Quando vendia CEPAC começava uma obra, aí a SP Obras começava a trabalhar, aí ela recebia na frente e a gente recebia anos depois. A gente inverteu isso e aí a SP Urbanismo passou a receber no dia seguinte das vendas dos CEPACs justamente pra ter capital pra financiar os seus próprios projetos (fala de ex-gestor público entrevistado).

Mesmo sem ter alcançado todos os objetivos para ampliar a atuação em projetos na gestão Haddad, entende-se que as reestruturações administrativa e de financiamento da SP Urbanismo são fatores que viabilizam e incentivam a recorrência da elaboração de projetos urbanos atualmente, principalmente por meio dos PIUs em andamento. Este processo se deu no momento em que Fernando de Mello Franco acumulou os cargos de secretário municipal de desenvolvimento urbano e de presidente da SP Urbanismo, proporcionando maior alinhamento entre as atuações da secretaria e da empresa municipal. Este movimento institucional de abertura de espaço para o projeto urbano é aos poucos acompanhado por dinâmicas de abertura de mercado para profissionais arquitetos urbanistas e de ênfase em sua capacidade técnica de lidar com as questões urbanas e de projeto.

> Se a gente imaginar que a maior parte da cidade é feita pelo privado, o intuito é que o projeto urbano fosse incorporado na práxis ordinária da cidade. (...) Eu acho, pra bem ou pra mal, surpreendente, quando a gente sabe que tem mais de 40 PIU protocolados e a gente começa a ver os escritórios de arquitetura sendo contratados pra fazer coisas que eles nunca haviam sido contratados antes. (...) de qualquer forma eu acho muito interessante que no campo de disputa cada uma das partes esteja vindo com amparo técnico – e não são quaisquer arquitetos, aí, você pode até gostar ou não da coisa – mas são arquitetos, professores, gente com uma certa bagagem. (fala de ex-gestor público entrevistado).

> (...) Hoje tem escritórios que estão oferecendo, qualquer grandes proprietários de terra, qualquer cara que tem uma situação não resolvida, seja até por falta de ação da Prefeitura. (...) Criou-se o mercado, que nossos próprios

> colegas dos escritórios de arquitetura criaram para identificar a possibilidade; isso virou um negócio – importante dizer que o PIU virou instrumento de negócio, que está sendo oferecido indistintamente para uma série muito grande de empresas, proprietários de terra e até o poder público do nosso lado para resolver questões de equipamentos específicos como foi o caso do PIU Anhembi, como foi o caso do PIU Pacaembu, dos Terminais, isso é uma tendência para mim irreversível. (...) Tem muita gente procurando, pedindo informação de como aplicar, como fazer; é até assustador, olhando daqui. Se parar em pé o da Votorantim [PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos], então, que tem muita gente esperando para ver, pois é uma proposta de privado, acho que vem todo mundo pra cima[8].

8. Entrevista do atual secretário municipal de desenvolvimento urbano Fernando Chucre a D'Almeida (2019, pp. 231-232).

Enquanto as OUCs, que englobam a venda de direitos de construir e a realização de obras de infraestrutura, tiveram domínio da participação de grandes construtoras tanto em infraestrutura quanto em megaprojetos, ainda não é legível qual será o papel destes grandes grupos empresariais da construção civil em PIUs. Embora principalmente nos PIUs de origem pública para os Arcos existam indicações de grandes obras de infraestrutura (como viário, pontes, túneis, macrodrenagem), a lógica "simplificada" de venda de direitos de construir que tem predominado nos PIUs em andamento[9] parece buscar interlocução direta também com construtoras de menor porte, o que não impediria a entrada dos grandes grupos no processo de transformação urbana e, como colocado por D' Almeida (2019, p. 75), pode ser uma forma de o Estado induzir a atuação do mercado imobiliário em momentos de crise. Nesses PIUs dos Arcos em geral não há indicação de custos das obras infraestruturais propostas, ou seja, não são estabelecidas relações diretas entre obras e o valor esperado para arrecadação que, por ser pautado na OODC, tende a ser menor do que em OUCs.

9. Pela possibilidade de venda direta ou de realização de leilão sem necessidade de gestão do mercado financeiro como ocorre com os CEPAC, sendo que a utilização de AIU como instrumento de gestão e financiamento está relacionada a essa questão.

Nos PIUs de origem privada, a expectativa citada em um dos relatos anteriores pode estar relacionada a diversos capitais do urbano (Marques, 2017). Mas será necessário investigar ao longo dos próximos anos de que forma a possibilidade de propor transformações urbanas pontuais por iniciativa privada impactará diretamente na reestruturação interna de grupos industriais, cuja reestruturação produtiva liberou grandes plantas fabris em áreas valorizadas, que nas OUCs em geral eram basicamente incorporadas em produtos imobiliários desenvolvidos por outros atores, como as construtoras. O caso específico da Votorantim sinaliza que a gestão de seus ativos imobiliários assume novo protagonismo internamente por volta de 2014, levando à estruturação de setor imobiliário-financeiro dentro do grupo empresarial e que o PIU foi identificado como oportunidade de ampliação de portfólio e rentabilidade neste contexto.

Nessa breve apresentação sobre as origens e motivações dos PIUs, nota-se a mistura de relevância e expectativa que os ronda. Apenas após a implantação de parte deles será possível avaliar os impactos territoriais, nos diversos setores ligados aos capitais do urbano e nas redes profissionais e de *experts* mobilizadas em suas propostas e na produção do espaço. No momento, é possível apenas avaliar o quadro dos PIUs em andamento buscando identificar alguns padrões que auxiliem em sua análise.

Panorama dos PIUs em desenvolvimento

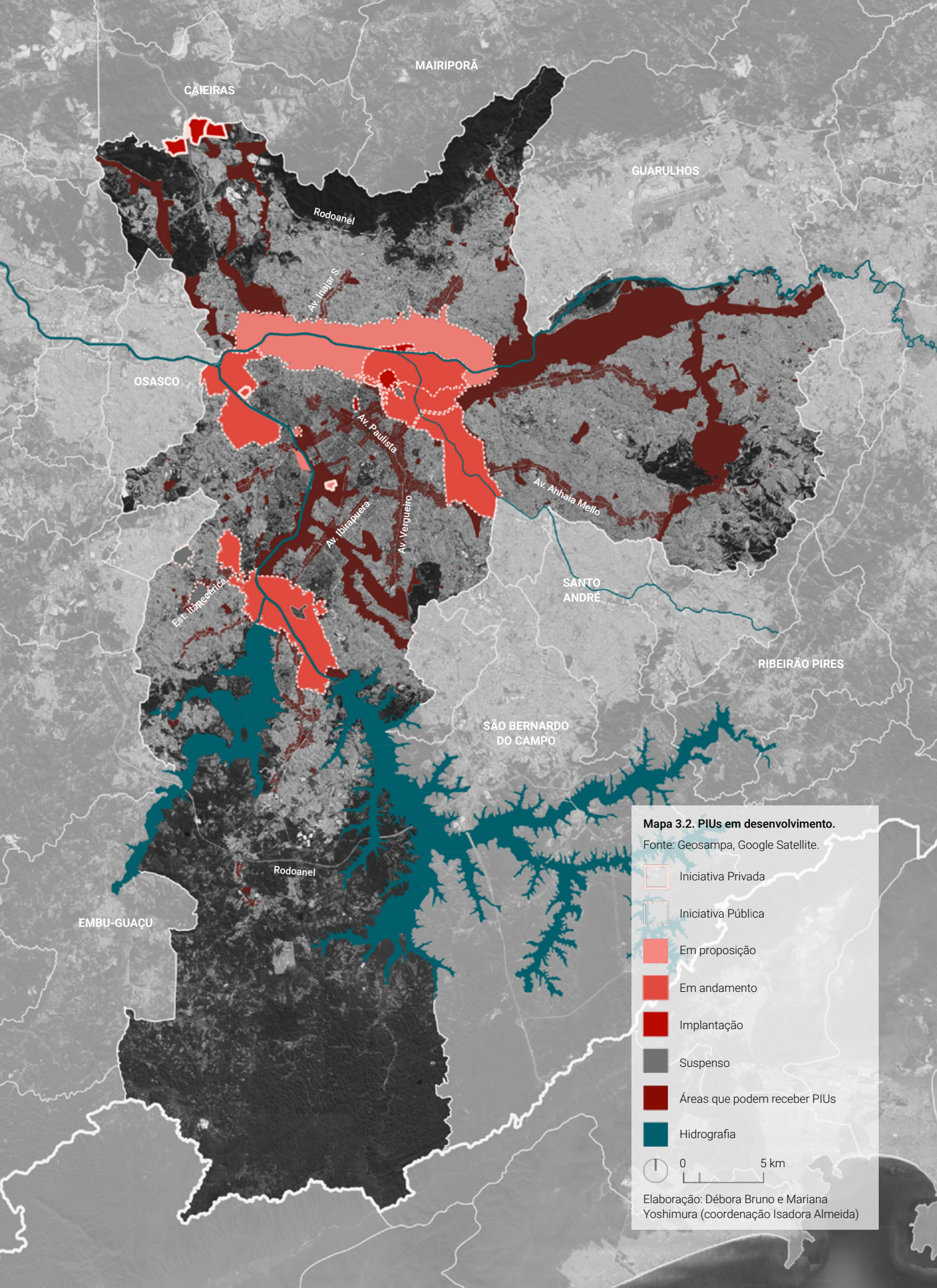
Ao fim de janeiro de 2020, há 14 PIUs em diferentes etapas de desenvolvimento e mais 3 suspensos. Dentre aqueles em andamento são 5 em proposição, 1 em discussão pública, 4 em encaminhamento jurídico e 4 em implantação[10]. O número total variou ao longo do tempo tanto pela criação de novos PIUs quanto pelo cancelamento ou alteração do formato da intervenção proposta. Por exemplo, o número total de PIUs superou 40 durante período no qual as áreas de 24 terminais urbanos e seu entorno imediato foram consideradas passíveis da realização de PIU visando sua concessão.

10. Dados do Portal de Monitoramento dos PIUs no site Gestão Urbana da prefeitura de São Paulo. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>, acesso em 23 jan. 2020.

Tabela 3.1. PIUs em desenvolvimento.

Elaboração própria a partir do portal de monitoramento dos PIUs no site Gestão Urbana em 23 jan. 2020.

ETAPA	PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA	MOTIVO	INICIATIVA	ÁREA (HA)
Em proposição				
Proposição de elementos prévios				
Consulta pública inicial				
Avaliação SMDU	Nações Unidas	MEM e ZOE	Pública	15,16
	Arco Tietê	MEM	Pública	5.380,35
	Minhocão	Eixo	Pública	Não identificada
	Joquey-Club	ZOE	Pública	59.66
	Vila Olímpia	MEM	Privada	26,85
Em andamento				
Elaboração				
Discussão pública	Setor Central	MEM	Pública	1.818,21
Consolidação				
Encaminhamento Jurídico	Arco Jurubatuba	MEM	Pública	2.192,05
	Arco Pinheiros	MEM	Pública	1.467,35
	Vila Leopoldina – Villa Lobos	MEM	Privada	31,24
	Bairros Tamanduateí	MEM	Pública	1.640,66
Implantação	Pacaembu	ZOE	Pública	6,99
	Term. Princesa Isabel	Eixo	Pública	98,07
	Anhembi	ZOE	Pública	46,45
	NESP	ZOE	Privada	600,92
Suspenso	Rio Branco	MEM	Pública	26,35
	Terminal Capelinha	Eixo	Pública	91,96
	Terminal Campo Limpo	Eixo	Pública	98,06
Arquivado				
Total: 14 em andamento e 3 suspensos		**Área total: 13.600,33 ha**		
Total iniciativa pública: 11 em andamento e 3 suspensos		**Área iniciativa pública: 12.941.32 ha**		
Total iniciativa privada: 3 em andamento		**Área iniciativa privada: 659,01 ha**		


MAIRIPORÃ
CAIEIRAS
GUARULHOS
Rodoanel
Av. Inajar S.
OSASCO
Av. Paulista
Av. Anhaia Mello
Av. Ibirapuera
Av. Vergueiro
Est. Ilhaceréica
SANTO ANDRÉ
RIBEIRÃO PIRES
SÃO BERNARDO DO CAMPO
Rodoanel
EMBU-GUAÇU
Mapa 3.2. PIUs em desenvolvimento.
Fonte: Geosampa, Google Satellite.
Iniciativa Privada
Iniciativa Pública
Em proposição
Em andamento
Implantação
Suspenso
Áreas que podem receber PIUs
Hidrografia
0
5 km
Elaboração: Débora Bruno e Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

Dentre os 9 PIU em discussão pública, encaminhamento jurídico ou implantados (que já determinaram seus instrumentos de ordenamento e reestruturação ou tiveram publicação de decreto), identifica-se que há predominância das propostas de utilização de AIU e de mecanismos de desestatização, como concessões comuns ou patrocinadas (PPP) e alienação de bens públicos. O Terminal Princesa Isabel teve edital de concessão publicado, porém foi suspenso, o Pacaembu foi concedido[11] e a prefeitura tenta vender o complexo do Anhembi[12]. O NESP[13], primeiro PIU de iniciativa privada, determinou parâmetros e diretrizes de ocupação para um novo entreposto alimentício em proposta que tem articulações com a saída da Ceagesp e com a operação do novo entreposto por meio de PPP.

O PIU Bairros do Tamanduateí, primeiro de origem pública que teve encaminhamento jurídico ainda na gestão Haddad, prevê a criação de operação urbana. Já os ainda não implantados PIUs Arco Jurubatuba, Arco Pinheiros e Vila Leopoldina preveem a utilização da inédita AIU, sinalizando uma possível inflexão no modelo de ordenamento urbanístico predominante e na lógica de financiamento dele resultante, já que a AIU prevê pagamento em OODC e não em CEPAC, embora parta de lógica similar de reinvestimento concentrado na área de intervenção.

Essa relação entre PIU e AIU é analisada por D'Almeida (2019) a partir de justificativas do poder público favoráveis à adoção de AIU no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) do Arco Tietê, processo que a autora considera influente na regulação do PIU no PDE 2014 e principalmente no decreto regulamentador de 2016. Para ela, o PMI do Arco Tietê foi um "laboratório de práticas" dos PIU, conclusão semelhante à de Silva (2018) que avalia tal processo como tentativa de controle de riscos para garantir atratividade econômica da intervenção urbanística. O PMI do Arco Tietê não foi adiante em função do aprofundamento da crise do setor da construção civil em 2015-2016, tornando-se objeto de PIU elaborado pelo poder público[14], arquivado na troca de gestões municipais em 2017 e que atualmente tem nova proposta em desenvolvimento pelo executivo (na 2ª consulta pública).

A adoção de AIU foi justificada no processo de PMI/PIU Arco Tietê como mais vantajosa do que uma OUC por não precisar de EIA/RIMA e EIV, o que poderia reduzir contrapartidas (que costumam ser apontadas por tais estudos de licenciamento). A AIU também seria mais flexível para motivar o mercado de direitos de construir por meio de leilões de potencial construtivo adicional, mas mantendo a garantia de reinvestimento no local por prever conta segregada no Fundurb. Também foi apontado que pelo fato de as AIUs terem tempo de desenvolvimento mais lento que as OUCs, estas não concorreriam entre si, ou seja, "a AIU passaria a ser pensada como uma estratégia mais condizente com situações de crise do setor da construção civil e de retração do mercado imobiliário" (D'Almeida, p. 134). Por fim, também seria vantajosa a possibilidade de sobrepor AIU e outros projetos estruturados por PPP, diversificando formas de financiamento da transformação urbana. Embora as relações entre AIU e PIU sejam de interesse desta pesquisa de mestrado, o tema será abordado adiante.

11. Decreto Municipal nº 58.266/18.

12. Decreto Municipal nº 58.623/18. O edital também aliena a participação societária da prefeitura na SP Turis, empresa do município que administra o Anhembi. A primeira tentativa de leilão não teve interessados.

13. Decreto Municipal nº 57.569/16.

14. Projeto de Lei nº 518/16.

A partir das primeiras experiências públicas atingiu-se extenso quadro de PIUs em desenvolvimento. Com o objetivo de analisá-lo e tendo em vista as justificativas de que cada PIU deve ser encarado como processo único balizado pelas especificidades territoriais, torna-se interessante realizar o esforço de categorizá-los. Isso para permitir que suas diferenças e semelhanças sejam analisadas em função da origem da iniciativa (pública ou privada), pelo estruturador do território no qual se insere (MEM, rede estrutural de transporte coletivo, rede hídrica e ambiental, rede de estruturação local), pelo(s) instrumento(s) de ordenamento e reestruturação urbana mobilizado(s) (OUC, Concessão Urbanística, AIU, AEL, RUI), pela propriedade fundiária da área de intervenção (terras públicas ou privadas, quantidade de proprietários), entre outros aspectos úteis à compreensão das formas de inserção do PIU na política de reestruturação territorial paulistana.

> É possível reconhecer que os PIUs: têm natureza e fins diversos; estão fragmentados no território; são propostos de forma independente; não são munidos de uma lógica socioterritorial de priorização; são desenvolvidos com maior agilidade, porque são menos regulamentados e possuem menor controle social - se comparados com intervenções urbanas mais estabelecidas como as Operações Urbanas Consorciadas (D' Almeida, 2019, p. 82).

Considerando a diversidade de tipos de PIU e o fato de que ainda há poucos deles implantados, o argumento da agilidade pode ser relativizado, entendendo que na prática apenas Pacaembu e NESP avançaram. Também a menor regulamentação e controle social são variáveis e pelo menos na etapa de elaboração dos PIUs podem ser alterados de modo discricionário, inclusive aumentando-os, como veremos no próximo capítulo a partir do caso do PIU Vila Leopoldina.

Santoro e Nunes (2018) identificam três grupos de PIUs. O primeiro seria de reestruturação urbana, que seriam grandes áreas com intervenções urbanas multissetoriais, próximas de uma operação urbana (ex. PIU Arco Jurubatuba). A segunda categoria seriam os PIUs de transformação de grandes glebas, frequentemente de proprietário único e em geral demarcadas no zoneamento como ZOE (ex. PIU NESP, PIU Anhembi). Por fim, haveria os PIUs de terminais urbanos que, como dito anteriormente, tiveram seu formato alterado na atual gestão, deixando de prever a elaboração de PIU e tornando-se objeto de PPP. A previsão original era de realizar PIU piloto para três terminais de ônibus urbanos e áreas com raio de 600 metros ao seu redor, para depois ampliar para 24 terminais urbanos com o objetivo de concedê-los[15].

Trata-se de ponto de partida útil, ainda assim de análise complexa quando avaliadas as diferenças dentro de cada tipologia. Auxilia, por exemplo, na identificação de que os PIUs de reestruturação urbana ainda não emplacaram: nenhum foi aprovado, sinalizando que a multiplicidade de atores envolvidos pode ser um dos complicadores para viabilizar sua implantação. No entanto, a variação de iniciativa, área total, estrutura fundiária e quantidade de atores envolvidos altera muito as dinâmicas entre, por exemplo, os PIUs Vila Leopoldina e Bairros do Tamanduateí, ambos pertencentes a esta tipologia.

15. O portal de monitoramento de PIUs do site Gestão Urbana ainda apresenta o PIU Terminal Princesa Isabel como em implantação, porém seu edital de concessão foi revogado. A intenção da prefeitura com o lançamento da PPP dos Terminais de Ônibus Urbano continua semelhante, agora no modelo de concessão administrativa com prazo de 30 anos e para 31 terminais. O edital de licitação tem previsão de abertura dos envelopes em 19/02/2020. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/projetos/desestatizacao/terminais_de_onibus_urbano/index.php?p=291069>, acesso em 25 jan. 2020.

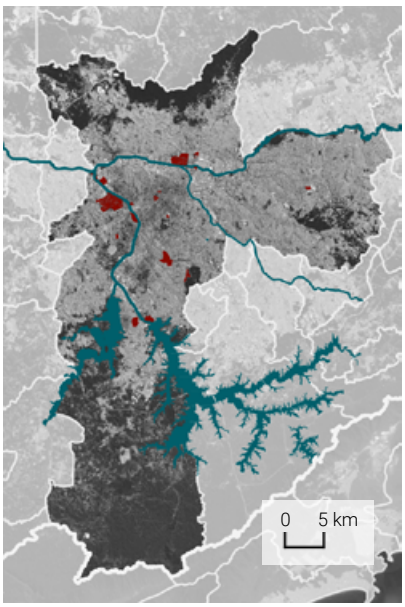
Enquanto nas demais áreas sujeitas à elaboração de PIU a determinação de parâmetros parte das premissas indicadas pela LPUOS e prevê a utilização de outros instrumentos, nas áreas demarcadas como ZOE o PIU possui a especificidade de ser ele próprio o instrumento definidor de parâmetros urbanísticos (Santoro & Nunes, 2018). Determina as transformações para a área e prevê sua implantação por meio de decreto, processo que até o momento tem sido utilizado principalmente para a promoção de desestatização de áreas demarcadas como ZOE estratégicas ao município.

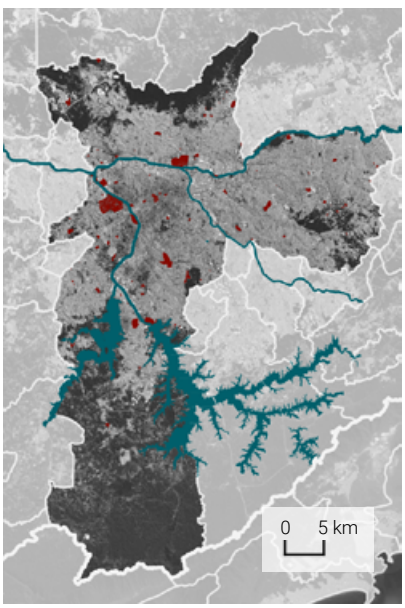
Ao analisar brevemente as ZOEs demarcadas na LPUOS é possível notar que possuem perfil variado, com tamanhos, usos e localizações diversas, além de englobar áreas de propriedade pública e privada. Para citar alguns exemplos, há grandes equipamentos e infraestruturas de uso público ou coletivo, como universidades (1); aeroportos (2) e complexos esportivos como estádios (3), o Jóquei Clube (4) e o autódromo de Interlagos (5). Mas também são demarcados como ZOE cemitérios (6); garagens de ônibus (7); galpões e áreas de perfil industrial junto à rede ferroviária (8); a Usina Termoelétrica Piratininga (9); entrepostos alimentícios (10) e o lote onde fica a Subprefeitura de Pinheiros (11).

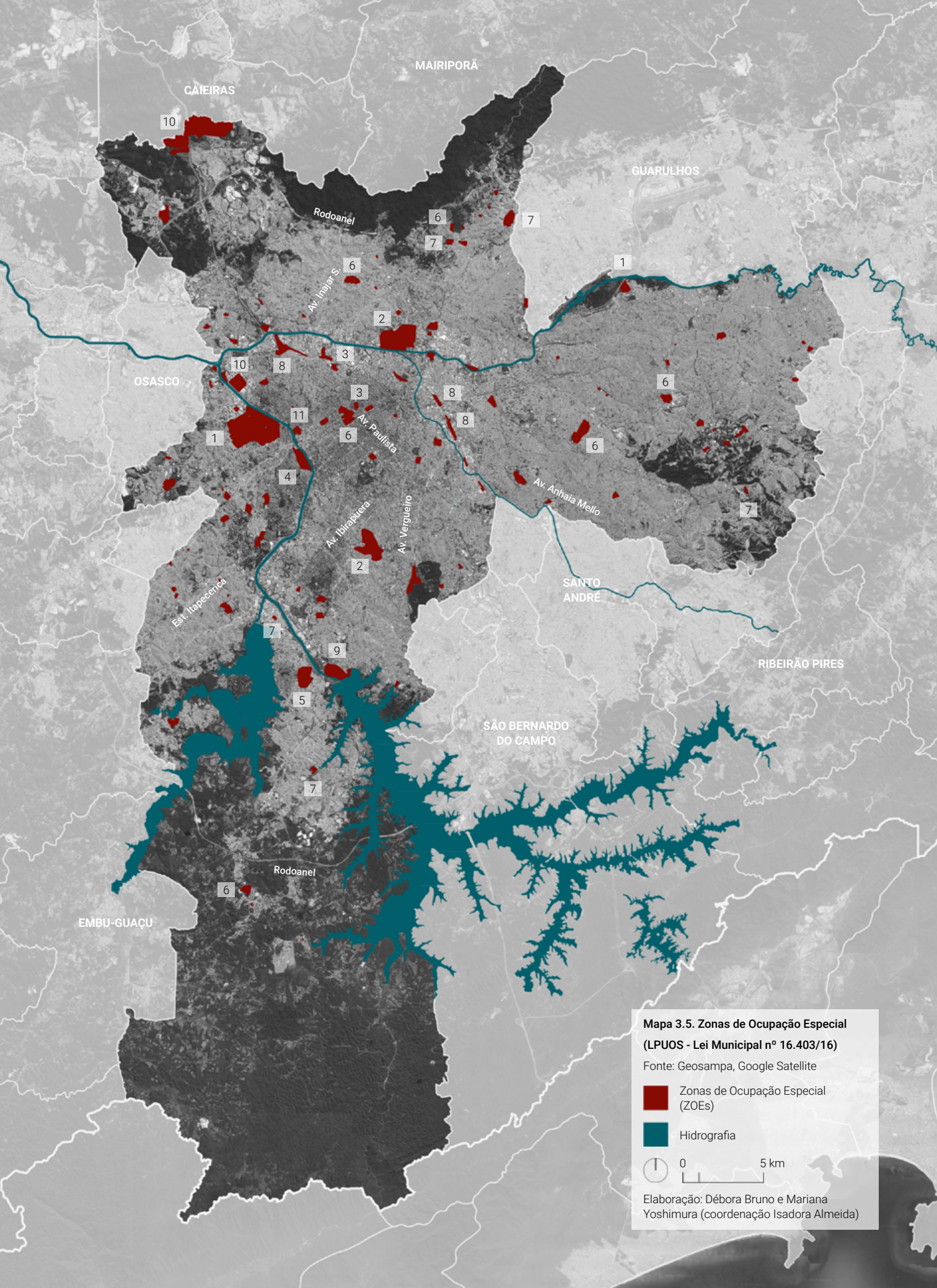
A estratégia de demarcação de ZOEs para viabilizar certos processos de reestruturação urbana e desestatização (mas não apenas) entre a minuta da LPUOS elaborada pelo Executivo em 2014 e a aprovação da LPUOS em 2016 resultou na proliferação destas zonas e na variedade de suas características. As falas de entrevistados sobre a relação entre PIU e ZOE englobam a defesa da necessidade de PIU como meio para auxiliar a determinação do valor de mercado das áreas, a diversidade de características e usos das áreas demarcadas como ZOEs e também as distorções ocorridas a partir da profusão de ZOE.

> Na gestão do Haddad, tiveram várias áreas que não eram ZOE anteriormente, mas que no zoneamento foram marcadas como ZOE. Então, eu lembro de um exemplo que eram as garagens de ônibus. Entendeu-se que pra cidade fazer a tal da mega licitação dos sistemas de transporte era estratégico ter essas áreas como ZOE, pra contar uma vantagem competitiva pras empresas que estavam funcionando na cidade. E aí o que aconteceu foi que essa licitação não ocorreu e muitas dessas áreas apesar de serem ZOE, elas não são públicas, são privadas. Elas foram negociadas por algumas empresas, pro mercado, por exemplo, ou pra outros proprietários e os proprietários queriam fazer outro uso. Teve um caso aqui que foi do Burger King por exemplo. O Burger King queria montar uma loja, que é uma loja pequena pela área de uma garagem de ônibus, eles queriam montar uma loja numa avenida na zona sul, numa porção que seria dois ou três por cento da ZOE. Então o que fazer? Vai fazer um PIU pra botar uma loja? Não faz sentido, é uma questão mais comercial do que urbanística (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Mapas 3.3. e 3.4. ZOEs na 1ª minuta da LPUOS (acima) e no Projeto de Lei da LPUOS (abaixo). Elaboração: Débora Bruno e Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida).






MAIRIPORÃ
CAIEIRAS
GUARULHOS
OSASCO
SANTO ANDRÉ
RIBEIRÃO PIRES
SÃO BERNARDO DO CAMPO
EMBU-GUAÇU
Rodoanel
Av. Inajar S.
Av. Paulista
Av. Ibirapuera
Av. Vergueiro
Av. Anhaia Mello
Est. Itapecerica
Mapa 3.5. Zonas de Ocupação Especial (LPUOS - Lei Municipal nº 16.403/16)
Fonte: Geosampa, Google Satellite
Zonas de Ocupação Especial (ZOEs)
Hidrografia
0
5 km
Elaboração: Débora Bruno e Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

Como demonstrado por D' Almeida (2019), o processo de generalização dos PIUs entre 2013 e 2019 foi intensificado a partir da agenda do Programa Municipal de Desestatização iniciado com a gestão Dória (PSDB) em 2017, que se apoiou nos PIUs para tentar conceder ou alienar equipamentos e áreas identificados como estratégicos, parte deles em ZOE. Alguns desses processos foram conduzidos sem a realização de PIU pela Secretaria Municipal de Desestatização (extinta pelo prefeito Bruno Covas em janeiro de 2019 e incorporada pela Secretaria de Governo), gerando confusões sobre as formas de interação e transparência dos processos que mesclaram PIUs e concessões ou PPPs. Os três casos apontados pela autora nesta situação (terminais de ônibus urbanos, da Ceagesp e Campo de Marte) eram categorizados na página de monitoramento dos PIUs como "em prospecção", mas atualmente não são mencionados, embora ainda constem do Programa de Desestatização que continuou em vigor mesmo com o fim da secretaria correlata.

Não é possível identificar um padrão que justifique a manutenção ou a retirada de PIU da lista do portal de monitoramento dos PIUs no site Gestão Urbana. Acredita-se que são decisões caso a caso, possivelmente incorporando – ainda que parcialmente – as discussões do Campo de Marte no PIU Arco Tietê (que havia sido arquivado e foi reaberto em 2019) e da Ceagesp no Arco Pinheiros. Sobre os terminais, houve uma série de tentativas para viabilizar a mudança do modelo original para o atual formato de PPP sem realização de PIU, como parte do Programa de Desestatização. Esse processo seria uma forma de evitar a caracterização da proposta como concessão urbanística, que teria procedimentos mais complexos e demandaria participação popular na formulação da proposta (Ungaretti & D' Almeida, 2019).

Essas situações ilustram que há disputas em torno do uso dos PIUs. Há análises que apontam sua utilização como dispositivo para concessão da produção do espaço urbano (D' Almeida, 2019), mas também há situações nas quais é considerado insuficiente ou complexo para este mesmo objetivo, como sinaliza a tentativa de prescindir de PIU para os terminais urbanos. De modo semelhante a outros instrumentos urbanísticos, provavelmente os PIUs passarão por alterações que mudarão sua atratividade para o mercado, seu papel na gestão democrática da cidade e a capacidade institucional de o poder público lidar com múltiplas iniciativas. Mas é cedo para tais avaliações.

A dificuldade de entender tipologias de PIUs tem a ver com a diversidade entre eles, fator que foi mencionado por entrevistados destacando que os PIUs são únicos e que uma de suas características positivas é sua abordagem a partir das particularidades territoriais. Essa justificativa também é recorrente em defesas "específicas" em prol de determinados PIU: suas características exemplares ou únicas seriam a motivação principal para que avancem nas etapas de elaboração e sejam implementados. E parte desses aspectos exemplares ou paradigmáticos é justamente o que dá a alguns PIUs o caráter de piloto e meio de realizar testes na política de reestruturação territorial paulistana.

3.2. Diferenciação e teste na política de reestruturação urbana: PIU como processo em construção

Os PIUs aparentam ter seus processos ainda em construção, com certo grau de flexibilidade na estrutura do instrumento dado de acordo com cada processo de elaboração de PIU. Essas alterações podem se dar caso a caso como tentativa de viabilizar a reestruturação territorial pretendida, mas também a partir do acúmulo de experiência da SP Urbanismo para lidar com o tema.

> Ninguém sabia bem o que ia acontecer com esse negócio do PIU. Então o que foi regulação 1? Um decreto. Hoje, acho que tá bom demais pra fazer uma lei geral de PIU. Vamos deixar preto no branco, vamos estabelecer os parâmetros objetivos. Porque além de estabelecer uma regra, você permite que a sociedade cobre a regra de uma forma mais efetiva. (...) A gente tá fazendo uma norma interna que vai detalhar absurdamente o procedimento, então, a partir dessa norma interna, se eu tiver uma luz verde, dá pra gente criar um PL [Projeto de Lei] bonitinho pra regular a elaboração dos PIUs (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

O uso do termo 'procedimento' na fala do entrevistado reflete uma questão que envolve a definição do PIU como instrumento ou como procedimento. Para parte dos envolvidos em sua criação, trata-se de um procedimento criado para determinar qual o instrumento de reestruturação urbana a ser utilizado. Tal lógica se fundamentaria também na tentativa de superar entraves administrativos que poderiam ser solucionados com o estabelecimento de novos procedimentos internos para desapropriação (D' Almeida, 2019, p. 101). Um dos entrevistados que entende o PIU como procedimento define o decreto como "quase que a receita do bolo, (...) até chegar aonde você quer chegar, mas, fundamentalmente, apenas um guia procedimental. Ele é um sistema fechado que não dá conta de todas as variáveis".

No PDE 2014 os PIUs são apresentados dentro do Capítulo III (Dos Instrumentos de Política Urbana e Gestão Ambiental), Seção III (Dos Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana). Ainda assim, seu decreto de regulamentação apresenta-o como procedimento. Outras pesquisas qualificam os PIUs como instrumento urbanístico de mediação (Silva, 2018) para subsidiar e elaboração de instrumentos finalísticos. Outros argumentam que é instrumento urbanístico quando combinado com as Zonas de Ocupação Especial (ZOE) previstas na Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS)[16], nas quais o PIU define parâmetros de uso e ocupação do solo (Santoro & Nunes, 2018). O discurso de técnicos e gestores municipais em apresentações sobre o tema varia, e por vezes assume-o como procedimento, descrevendo os PIUs mais como processos administrativos do que como instrumentos urbanísticos "tradicionais".

16. Lei Municipal no 16.402/16.

> (Sobre) o PIU, todo mundo está identificando como uma ferramenta mais simples, mais objetiva, mais concreta e segura sobre o ponto de vista jurídico e para você criar parâmetros específicos, no fundo é isso. (...) Eu vou reforçar, parece simplista mas é isso que eu estou enxergando, a impressão

> que eu tenho é que a administração, e a administração não é o cara que está sentado aqui hoje, a máquina nossa, a tecnocracia aqui do município, os técnicos que atuam, o pessoal da jurídica, a PGM, todo mundo achou que este é o instrumento mais fácil e mais simples para resolver quase tudo. (...) É pragmatismo absoluto da máquina pública, o técnico entende que é mais fácil que fazer operação urbana, todo mundo acha que é o caminho, quando você vai discutir qualquer intervenção do Ministério Público, por exemplo, a pergunta é se não vai fazer o PIU, passou a ser um coringa que tem hoje aqui na parte de desenvolvimento urbano que serve para quase todas as situações (...). É um pouco isso que está acontecendo na prática, tudo que a gente propõe, qualquer tipo de ajuste de projeto de maior impacto, tem que fazer um PIU, virou uma febre esse negócio para qualquer problema[17].

17. Entrevista do atual secretário municipal de desenvolvimento urbano Fernando Chucre a D'Almeida (2019, pp. 231).

Para D' Almeida (2019, p. 229), o "dispositivo do PIU teria o papel de articular as providências para a realização de uma intervenção urbana amparada pela segurança jurídica de um procedimento normatizado". Como mencionado anteriormente, o projeto urbano passa a ser elemento fundamental para a segurança jurídica neste processo, além de ser visto como o campo que permite a articulação de propostas. Embora considere-se que os efeitos práticos e políticos dos PIUs são muito mais relevantes do que o debate sobre sua classificação como instrumento ou procedimento, a partir do conjunto de justificativas e análises apresentadas por entrevistados e pesquisadoras, esta dissertação adota a interpretação de que o o PIU pode ser entendido como meta-instrumento.

> Ante as deficiências das ferramentas clássicas, a procura por novos instrumentos é pragmática em objetivos e frequentemente é vista ou como oferecendo uma alternativa aos instrumentos usuais (cujos limites foram demonstrados pelos inúmeros trabalhos sobre implementação) ou como desenhando meta-instrumentos para viabilizar a coordenação de instrumentos tradicionais (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 3)[18].

18. Tradução livre de "*Faced with the deficiencies of the classic tools, the search for new instruments is pragmatic in aim and is very often seen either as offering an alternative to the usual instruments (whose limits have been shown by the numerous works on implementation) or as designing meta-instruments to enable coordination of the traditional instruments*".

Neste caso, diversos objetivos podem ser vistos como pragmáticos a depender da ótica de análise. Por exemplo, a superação de entraves administrativos, o aumento da segurança jurídica em intervenções urbanísticas ou a inclusão de passo a passo capaz de orientar tecnicamente a elaboração de propostas. Todos esses aspectos são constitutivos da política pública urbana e das políticas de reestruturação em particular. Tal ponto de vista permitiria analisar as políticas a partir da lógica de como seus instrumentos as estruturam.

> Política pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por objetivos ou conteúdo. *Um* ***instrumento da política pública*** *constitui um dispositivo que é técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o estado e aqueles aos quais ele se endereça, de acordo com as representações e significados que ele carrega. É um tipo particular de instituição, um dispositivo técnico com o propósito genérico de carregar um conceito concreto da relação política/sociedade e sustentado por um conceito de regulação* (Lascoumes & Le Galès, p. 4)[19]. Destaques no original.

19. Tradução livre de "*Public policy is a sociopolitical space constructed as much through techniques and instruments as through aims or content.* A **public policy instrument** constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, according to the representations and meanings it carries. It is a particular type of institution, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation". Grifos e destaques no original.

Além disso, como coloca Raco (2014, p. 177) deve-se levar em conta que no capitalismo regulatório a democracia se converteu em uma série de debates sobre como melhor regular a conduta de atores através da criação de 'comunidades de destino compartilhado', em que setor público, privado e o terceiro setor se tornam dependentes uns os outros. Nesse sentido, o PIU deve ser entendido como mais do que articulador de políticas e ações, por também desenhar as relações entre atores, bem como relações entre estes e o Estado. A partir dessas relações – que sofrem influência das especificidades territoriais e contextos políticos e econômicos – o PIU molda a própria política de reestruturação urbana.

Ao apontar que parte dos processos analisados nos PIUs (como a expectativa de valorização do solo urbano a partir da articulação do que denomina 'ativos' presentes no território) não é um fenômeno novo ou exclusivo dos PIUs, D'Almeida (2019) identifica duas novidades que são relacionadas. Uma seria a "normalização da racionalidade empresarial orientada à produção do espaço no âmbito do planejamento urbano, de modo a tornar a concessão do espaço como norma e como normal" (Ibid., p. 210) e a "generalização da concessão do espaço por meio do dispositivo do PIU" (Ibidem, p. 223). E continua:

> O que eminentemente justifica a implementação de instrumentos, técnicas e processos recorrentes nas séries de práticas que observados nos casos analisados são os discursos sobre a importância da verificação de seus efeitos, com base nos resultados de efetiva implementação da intervenção urbana. O que está em causa – e este é o argumento central na justificativa das ações desempenhadas – é a "eficiência" nos projetos urbanísticos. Com efeito, o que se observa é a expansão de fronteiras jurídico-administrativas e, por conseguinte, territoriais, para a ampliação de interesses privados sobre a cidade como padrão normal de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a presença do poder público nesse processo tem papel determinante para a figuração do projeto como de interesse público. Por isso, nas cenas observadas, aparece como verdadeiro o argumento que justificaria o emprego de instrumentos visando a eficácia e a produtividade da produção do espaço, para desempenhar de uma maneira controlada a intervenção urbana modelada. Desse modo, aparece como normal conceber e planejar o espaço por meio de dispositivo que pretende tornar o urbano, e não apenas a terra, um "ativo" no processo de expansão da acumulação do capital (D'Almeida, 2019, p. 211).

Como visto no capítulo 2, a tentativa de incorporação de atividades de desenho urbano e de projeto urbano ocorreu em diversas políticas e contextos do planejamento urbano paulistano, com maior ou menor grau de aderência quando avaliadas a partir da real implantação de suas propostas. Os Projetos Cura, operações interligadas e operações urbanas foram importantes ensaios neste processo, embora neste trabalho entenda-se que a partir da gestão petista de Marta Suplicy (2000-2004) e da condução do secretário de planejamento Jorge Wilheim, esboça-se com mais força a noção do projeto urbano como *procedimento* para orientar a transformação e não apenas como resultado.

A ideia do projeto antecipador de hipóteses e iluminador de oportunidades amparava-se na (já antiga) crença de predomínio da técnica sobre

a política, tendo como novidade o reforço à figura do projeto como elemento da técnica. Nenhum dos entrevistados mencionou que os PRIOUs (Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística) tenham servido como referência para os PIUs, então não é possível afirmar que o conteúdo do primeiro tenha sido incorporado pelo outro. Ainda assim, entende-se que a proposta gestada naquele período guarda relações com a lógica dos PIUs, ou seja, existem permanências entre os PRIOU e os PIU. Embora nenhuma OUC proposta pela gestão Marta tenha sido implantada, alguns PRIOUs foram realizados e possuem semelhanças com os PIUs até mesmo na organização do passo a passo das propostas.

As semelhanças de formato são consideráveis: ambos devem ser aplicados previamente a outro instrumento para mediar interesses e definir um conjunto de itens mínimos para o encaminhamento da transformação urbana. Os itens a serem definidos também são similares, incluindo sumariamente, (i) perímetro da intervenção, (ii) diagnóstico e objetivos, (iii) diretrizes de intervenção pública, (iv) estimativa de potencial construtivo a ser vendido, (v) definição de parâmetros urbanísticos e financeiros e (iv) prioridades encadeando investimento público e empreendimento privado.

Talvez a principal novidade trazida pelo PIU nesse processo seja a alteração de parte deste conteúdo para formato mais próximo aos da racionalidade empresarial pautada por lógicas de rentabilidade e eficiência, como a elaboração das chamadas modelagens, típicas da estruturação de projetos de concessões e PPP. Na gestão Marta, como será visto a partir do caso da OUC Vila Leopoldina e seu PRIOU, havia a intenção de desenvolver parâmetros e incentivos ligados à promoção integrada de morfologias e desenho urbano, o que nunca ocorreu.

Já no PIU, o projeto urbano não é necessariamente vinculado ao desenho urbano e, nos casos analisados, não há premissas relacionadas à regulação morfológica das áreas de intervenção, embora em situações pontuais sejam incorporados aspectos relacionados ao parcelamento do solo que determinam características do desenho urbano dos espaços públicos. Como visto a partir do relato de entrevistados, a definição de projeto urbano mais relevante à criação dos PIUs seria a que articulava políticas públicas, segurança jurídica, financiamento da intervenção e interesse público. Além disso, o caráter aberto era interessante ao instrumento:

> O que a gente imaginou é que ao longo do tempo seria muito importante um monitoramento dos PIUs sendo elaborados, seja pelo privado, seja pelo público, justamente pra que a gente pudesse ir identificando como ele ia sendo apropriado, utilizado, transformado e com isso a gente poder imaginá-lo como algo mais aberto. E aberto, leia-se: não de excepcionalização, mas de singularização do objeto de estudo. Por quê? Porque todo e qualquer plano, todo e qualquer zoneamento é genérico, não dá conta das especificidades (fala de ex-gestor público entrevistado).

Ou seja, a especificidade do objeto de estudo – de cada território – estava relacionada à singularização dos processos dos PIUs, denotando tanto a necessidade de flexibilidade do instrumento quanto o seu caráter

de processo em construção. Essa questão deve ser analisada à luz do entendimento de que há PIUs considerados como modelo ou paradigma na formatação do instrumento, sejam de iniciativa pública ou privada. Na perspectiva dos PIUs de iniciativa pública, o processo do Arco Tietê que culminou em PIU de mesmo nome seria o de maior influência nas definições do instrumento e de seu decreto (Silva, 2018; D' Almeida, 2019), além de ser possível notar algumas de suas propostas retomadas nos PIUs de outros arcos, como o Pinheiros.

> Acho que o PIU, pra mim faz mais sentido tipo Vila Leopoldina - Villa-Lobos do que PIU Arco Pinheiros. Acho que por uma questão de escala. São coisas diferentes que têm o mesmo nome e talvez devessem ter nomes diferentes. Porque o PIU Arco Pinheiros é um detalhamento do planejamento urbano. O PIU Vila Leopoldina é um projeto urbano. (...) [o PIU] é um procedimento que permite fazer uma coisa que no Brasil quase não tem, que é o desenvolvimento urbano de uma área grande, que nos Estados Unidos chamam de *developer*, o cara que tem uma super gleba e faz equipamento, parque urbano, parcelamento do solo, loteamento com novos lotes (...). O PIU permite fazer isso com disciplina que garanta que o interesse público pelo menos seja considerado. E necessariamente esse processo tem que ter a participação pública, porque gera área pública e sem o PIU é muito mais difícil tudo. Certidão de diretrizes era uma conversa muito limitada ali nos gabinetes. Agora eu acho que obriga [a ter] as audiências públicas, a população tem mais voz. Acho que é a grande vantagem do PIU, fazer projeto urbano (fala de membro do URBEM entrevistado).

Este "tipo diferente de PIU" gera expectativas dos setores público e privado quanto ao potencial do instrumento. A proposta que tem sido apontada por muitos como modelo ou teste capaz de indicar a viabilidade e interesse do mercado para utilizar o PIU é o PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos, de iniciativa privada de quatro proponentes, entre elas a Votorantim e o Instituto URBEM.

> O URBEM foi chamado pela oportunidade que o PIU criou. A Votorantim viu uma oportunidade e mandou chamar [o URBEM]. Em função de ser URBEM então imaginou-se ser um dos primeiros *by the book* e testando, era gente que, independente dos resultados, mas que tem uma seriedade, tão querendo entender... Quando mudou a gestão, inclusive, eles [proponentes] começaram a ter muita dificuldade de interlocução. (...) se eles [a nova gestão municipal] abortassem tudo, ia abortar e nunca mais ia se tentar isso... eu tinha que testar, eu tinha que levar as coisas pra frente em todos os campos (fala de ex-gestor público entrevistado).

Esta mescla de expectativa e de necessidade de "avanço" que cerca o PIU Vila Leopoldina é um dos motivos pelos quais foi escolhido como estudo de caso desta pesquisa de mestrado. É identificado como inovador e paradigmático tanto pela iniciativa privada quanto pelo setor público e entende-se que pode influenciar PIU futuros, seja pelas discussões suscitadas em seu processo de elaboração, pela influência em reorganizações técnicas e administrativas da SP Urbanismo para lidar com as propostas ou pelas narrativas de oportunidade ou necessidade que alimenta.



Foto da autora.

4. PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA – VILLA-LOBOS

Neste capítulo será apresentado o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL), proposta de reestruturação urbana de origem privada (solicitada por meio de MIP) com aprovação e coordenação do poder público municipal, atualmente em processo de discussão na Câmara Municipal para aprovação de sua lei[1]. Prevê a transformação urbanística de 300.000 m² na Vila Leopoldina, onde busca o desenvolvimento imobiliário principalmente de trecho com 106.000 m² de propriedade privada do Grupo Votorantim, além de obras viárias, de áreas livres, equipamentos públicos e de 850 habitações de interesse social para reassentamento de famílias a serem removidas no processo para viabilizar o projeto urbano do PIU[2], bem como serviços relacionados aos edifícios de HIS. A remoção, construção de unidades habitacionais e reassentamento em modelo chave a chave destas famílias que residem nas favelas da Linha, do Nove e em ocupações precárias junto ao conjunto habitacional Cingapura Madeirite são os principais aspectos elencados como de interesse público no PIU-VL, junto a outras intervenções para requalificação geral do perímetro.

A proposta urbanística do PIU-VL envolve a criação de Área de Intervenção Urbana (AIU) e a utilização de Projeto Específico de Parcelamento de Solo para conceder exceções ao uso e ocupação do solo, ampliando o potencial construtivo da região. Esses instrumentos principais somam-se a outros mecanismos e incentivos que oferecem flexibilidade morfológica (como a eliminação de gabarito máximo de altura) e percentuais de áreas não computáveis mediante a adoção de princípios defendidos pelo PDE 2014. A partir das áreas doadas devido ao parcelamento do solo, prevê a criação de *boulevard* central nas quadras de propriedade privada e área institucional concentrada em lote único previsto para receber equipamentos públicos e edifícios de HIS para cerca de metade das famílias a serem removidas. A outra metade tem previsão de reassentamento em edifícios de HIS a serem construídos na 2ª etapa do projeto, junto ao restante dos equipamentos públicos, em terreno de propriedade da empresa pública SP Trans localizado em raio de 1 km do PIU-VL e demarcado como Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3)[3].

1. Projeto de Lei nº 428/19. Todos os arquivos do processo de discussão pública do PIU-VL podem ser obtidos em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>, acesso em 16 fev. 2020.

2. Estas comunidades ocupam vias públicas, dificultando o acesso a alguns lotes. Sem sua remoção o desenvolvimento imobiliário tende a ser menos rentável, como discutido adiante neste trabalho.

3. Parte desse terreno deverá receber equipamentos públicos, edifícios de habitação de interesse social e de habitação de mercado popular da PPP habitacional municipal, a PPP Casa da Família.

Por se tratar de AIU, os recursos de contrapartida pelo potencial construtivo adicional são de outorga onerosa do direito de construir (OODC) e podem ser reinvestidos na área de intervenção[4]. A modelagem econômica proposta pelo PIU-VL baseia-se na antecipação dos recursos da OODC[5] para a execução – pelo privado – das obras e serviços do programa de intervenções elencados como de interesse público que envolvem: a construção de dois edifícios de HIS com comércio e equipamentos públicos no térreo, a reforma do conjunto habitacional Cingapura Madeirite, a reconstrução de vias públicas (onde atualmente estão as ocupações), serviços de gestão social e condominial e arborização urbana. Esse programa tem execução prevista para dois momentos, sendo o primeiro deles logo após a aquisição da primeira parte do potencial construtivo adicional, resultando na valorização dos imóveis da região no momento inicial da implementação do PIU-VL.

Ou seja, o pagamento das contrapartidas se dá *in natura* e é calculado a valor presente, reduzindo os cerca de R$ 330 milhões que seriam desembolsados em 25 anos a cerca de R$ 133 milhões pagos em duas etapas com obras que equivalem a R$ 78 milhões e R$ 55 milhões, sem a passagem dos recursos para cofres públicos. Os valores a serem pagos são atrelados ao potencial construtivo adicional (PCA) que é adquirido pelo privado por meio de leilão em duas hastas em que participam apenas proprietários da área ou terceiros associados a proprietários. O PCA referente à primeira hasta do leilão (logo, também às primeiras obras de contrapartidas) é de 266.000 m², enquanto na segunda hasta é de até 234.000 m². O potencial adquirido deve ter pelo menos 150.000 m² consumidos na área do PIU-VL e o restante poderá ser comercializado pelos adquirentes no perímetro do PIU Arco Pinheiros ao valor máximo da OODC vigente no momento da aprovação dos empreendimentos[6].

Essas são algumas das características básicas do Projeto de Lei do PIU-VL enviado pelo poder Executivo ao Legislativo. Parte da proposta do PIU-VL teve alterações significativas ao longo do tempo de elaboração pelo executivo e proponentes privadas, enquanto alguns aspectos centrais se mantiveram essencialmente inalterados. Este capítulo apresentará parte das propostas do PIU-VL e suas alterações para discutir a partir desse caso como o PIU se insere na trajetória de projetos urbanos e políticas de reestruturação urbana paulistanas.

Dentre os muitos PIUs em desenvolvimento na cidade de São Paulo, o PIU-VL foi escolhido por, entre outros motivos, ser o primeiro de origem privada que demanda alteração de parâmetros urbanísticos e aprovação legislativa, sendo o que está em etapa mais avançada de discussão e aprovação[7]. O ineditismo do instrumento, somado ao montante significativo de recursos de outorga onerosa envolvido, tem dado a seu processo de elaboração o caráter de piloto, por exemplo, quanto aos espaços de participação e controle social (que excedem o mínimo exigido); quanto às formas de negociação de modelagens e contrapartidas (envolvendo poder público, proponentes e sociedade civil); e quanto à utilização de mecanismos "importados" de outros instrumentos ou processos de reestruturação urbana[8].

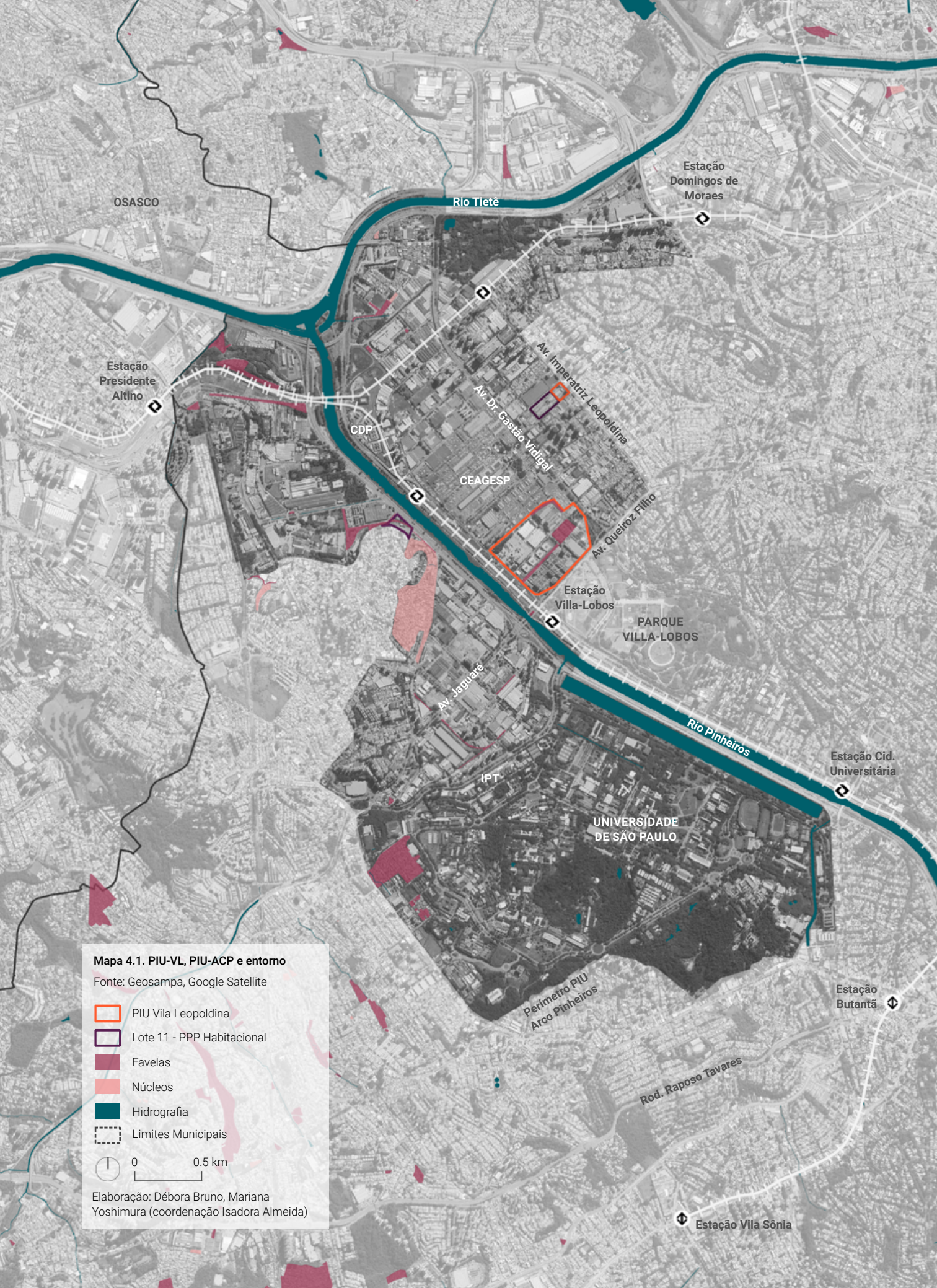
4. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 145, § 5º, inciso III define que o reinvestimento em AIUs se dá mediante criação de conta segregada no Fundurb, diferentemente do que foi decidido para o PIU-VL, que não envia recursos ao fundo público.

5. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 145, § 5º, inciso II possibilita a realização de leilão de OODC para antecipação de recursos nos moldes da experiência com CEPACs, mas sem o controle da Comissão de Valores Mobiliários ou outro tipo de gestão do mercado financeiro.

6. Conforme Projeto de Lei nº 428/19.

7. O PIU NESP foi o primeiro de origem privada a ser aprovado, mas não dependia de alteração de parâmetros urbanísticos por estar localizado em ZOE, sendo, portanto, de natureza diferente.

8. Ao longo deste trabalho serão abordados, por exemplo, aspectos e impactos da utilização de MIP típica das "OUC 2.0" (Stroher & Dias, 2019), de concessões comuns e PPPs, a retomada de propostas presentes no arquivado PIU Arco Tietê e a noção de projeto urbano como procedimento, semelhante ao PRIOU das OUCs no PDE de 2002.



Mapa 4.1. PIU-VL, PIU-ACP e entorno

Fonte: Geosampa, Google Satellite

- PIU Vila Leopoldina
- Lote 11 - PPP Habitacional
- Favelas
- Núcleos
- Hidrografia
- Limites Municipais

0 0.5 km

Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

A complexidade da articulação entre diversos instrumentos urbanísticos previstos no PDE 2014 também é uma das razões para a escolha desse caso. O PIU-VL é apresentado como projeto de reestruturação urbana capaz de alavancar o desenvolvimento da região por meio da associação entre melhorias sociais e da requalificação para valorização imobiliária. Por esse motivo, o projeto urbano no PIU-VL, na teoria, é elemento fundamental na elaboração de cenários e estudos das transformações urbanas esperadas. Assim, espera-se situar o PIU, a partir do caso do PIU-VL, na trajetória de inserção de projetos urbanos nas políticas de reestruturação territorial paulistanas.

Para a análise do caso foi realizada coleta de dados por meio de pesquisa documental e de arquivo, acompanhamento presencial do processo participativo, entrevistas e pesquisa de campo na área de intervenção. Tais dados foram analisados qualitativamente e comparativamente buscando identificar as alterações ao longo das fases de elaboração do PIU-VL. Além de análises comparativas por período, houve comparações entre informações fornecidas por diferentes atores envolvidos no processo, de modo a explicitar consonâncias ou divergências entre eles.

Na pesquisa documental foram utilizados principalmente os materiais publicados na página de monitoramento do PIU-VL do site Gestão Urbana da Prefeitura Municipal de São Paulo, que incluem apresentações, relatórios, atas de audiências e reuniões públicas, listas de presença, ofícios, pareceres, mapas, diagnósticos, estudos, projetos arquitetônicos e urbanísticos e cadernos técnicos totalizando cerca de 80 documentos[9] que compõem o processo administrativo do PIU-VL. Também foi realizada pesquisa documental a partir da legislação correlata (municipal, estadual e federal), notícias sobre PIUs (com foco no PIU-VL) e sobre a região da Vila Leopoldina.

Foram realizadas 8 entrevistas com representantes das proponentes privadas do PIU-VL e com representantes ou ex-representantes do poder público (servidores, funcionários, gestores) envolvidos no processo de elaboração da OUC Leopoldina-Jaguaré, do PIU no PDE 2014 ou do PIU-VL. Além destas, foram realizadas 2 conversas informais com profissionais que participaram da elaboração do PIU-VL, ajudando a subsidiar roteiros de entrevistas semiestruturadas. As entrevistas foram concedidas com anuência dos participantes mediante apresentação de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), sendo 7 delas gravadas.

9. Ver Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL.

O processo participativo do PIU-VL começou antes do início desta pesquisa de mestrado. O acompanhamento se deu a partir do 4º Diálogo Social (Habitação e Meio Ambiente) em agosto de 2018. Envolveu a ida e registro de 6 apresentações ou discussões públicas promovidas pelo poder executivo municipal e órgãos colegiados sobre o PIU-VL (1 diálogo social, 1 reunião do Conselho Municipal de Política Urbana, 1 audiência pública, 2 reuniões de devolutiva de consulta pública e 1 reunião do Conselho Participativo Municipal da Lapa). Além destas, foram acompanhadas 3 apresentações ou discussões públicas promovidas pelo poder executivo municipal sobre outros PIUs (1 reunião sobre o PIU Setor Central, 1 audiência sobre o PIU Arco Pinheiros e 1 diálogo social sobre HIS no PIU Arco Pinheiros). Também foram acompanhadas 3 apresentações acadêmicas sobre PIUs, sendo 2 realizadas por representantes do poder público municipal e 1 sobre o PIU-VL realizada por dois representantes das proponentes. Por fim, foi feito o acompanhamento das duas audiências realizadas até o momento pela Câmara Municipal, cuja análise do conteúdo não é parte do escopo desta pesquisa de mestrado. Assim, o total de reuniões e apresentações promovidas ou conduzidas pelo poder público ou pelas proponentes privadas que foram registradas presencialmente é de 14 eventos, sendo 6 deles parte do processo participativo do PIU-VL no Executivo municipal. O acompanhamento do processo participativo institucionalizado e das visitas a campo ou encontros com moradores foi realizado por observação participante, registrado em diário de campo e, em alguns casos, por meio de fotografias.

Embora esta não seja uma pesquisa etnográfica, o acompanhamento do processo participativo institucionalizado abriu portas para meu contato pessoal com moradores das Comunidades do Ceasa – nome que dão ao conjunto formado por Linha, Nove e Madeirite. Estes contatos incluem conversas informais, pedidos de ajuda de ambos os lados, trocas de mensagem, relatos do processo do PIU, da história local e de trajetórias de vida que foram fundamentais ao desenvolvimento desta dissertação. Por este motivo, relatos informais e questionamentos destas pessoas também são utilizados como fonte de dados.

Houve acompanhamento e registro de 5 encontros que debateram o PIU promovidos por organizações da sociedade civil no local, além de 3 oficinas promovidas por estudantes de graduação da FAUUSP com moradores do Madeirite e das favelas da Linha e do Nove como parte de pesquisa do PUB (Programa Unificado de Bolsas de Estudos para Estudantes de Graduação), 1 conversa informal com membro de organização da Vila Leopoldina, 1 visita à Favela da Linha a convite de moradora e 2 eventos de confraternização das comunidades locais a convite dos moradores. Estes encontros e eventos foram todos realizados na área de intervenção, constituindo-se como parte da pesquisa de campo realizada para conhecer e registrar o território. Esses 12 eventos somam-se a outras 5 idas a campo (3 visitas gerais, 1 visita às obras nos imóveis da Votorantim/ARCA/State e 1 visita às favelas da Linha e do Nove organizada por disciplina de graduação da FAUUSP).

A primeira parte deste capítulo é organizada para contextualizar o PIU-VL a partir de breve síntese da inserção metropolitana da área de intervenção, de suas características e dos principais processos de ocupação e transformação socioterritorial da Vila Leopoldina. São apresentados os projetos urbanos e políticas de reestruturação urbana pensados e/ou implementados na região, com o objetivo de dissertar sobre como se alteraram historicamente interesses pela e na região, o papel do projeto urbano em cada um deles, bem como os atores envolvidos na elaboração da política. Essa breve trajetória visa identificar em que medida os PIUs Arco Pinheiros e Vila Leopoldina – Villa Lobos retomam objetivos e métodos de políticas anteriores, bem como as principais características que diferenciam-nos de tentativas prévias de reestruturação urbana, como as operações urbanas.

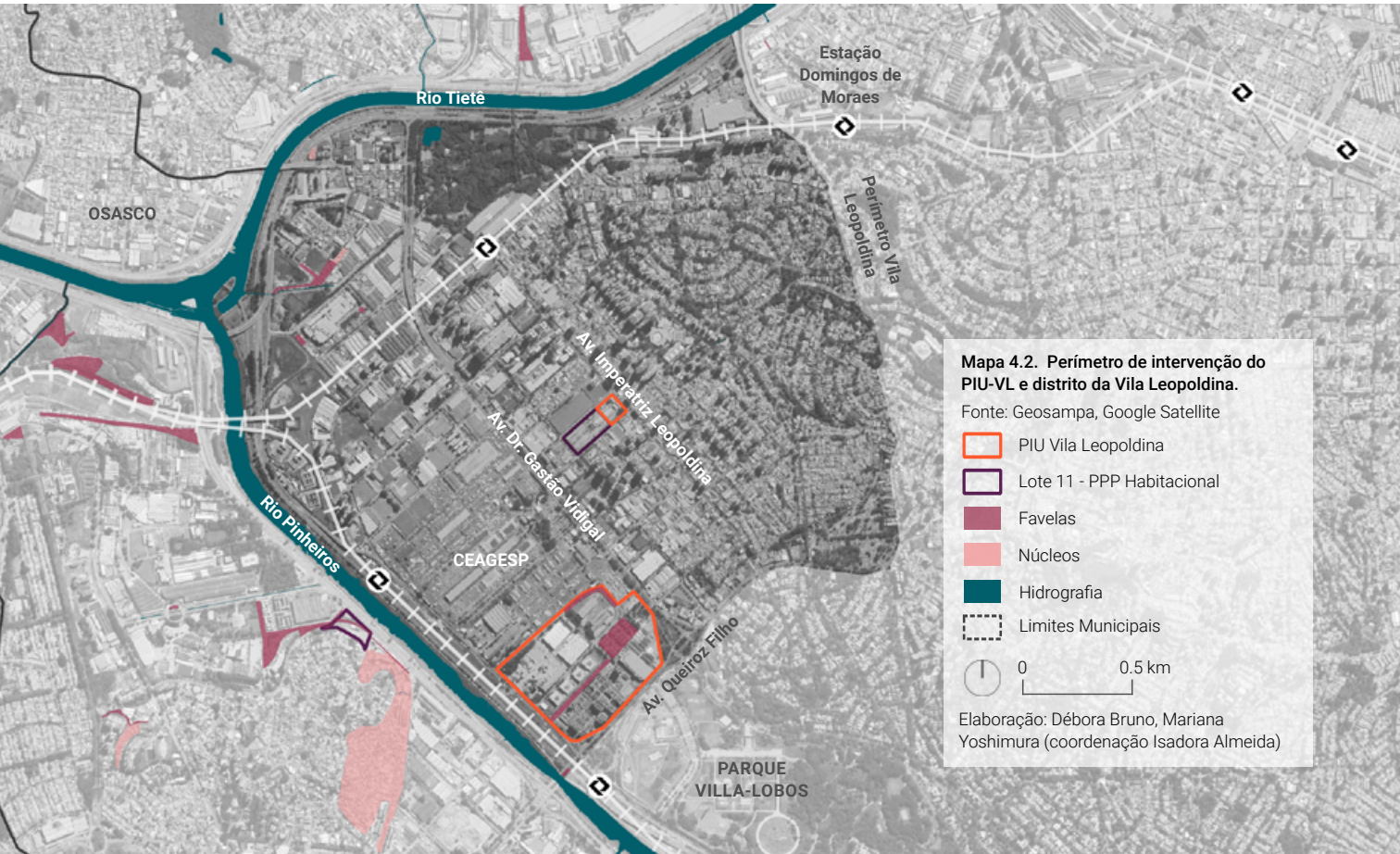
A segunda parte do capítulo é dedicada à apresentação do PIU-VL a partir das propostas consolidadas no Projeto de Lei e da análise do processo de elaboração do PIU-VL no âmbito do executivo municipal. As discussões e alterações decorrentes do processo no Legislativo municipal não são objeto desta pesquisa de mestrado. Esse trecho sobre o PIU-VL organiza-se principalmente em três eixos de análise, que muitas vezes se entrelaçam: (i) a mobilização de instrumentos e formatos de atuação pública e privada pactuados no âmbito do PIU, caracterizando o processo como complexo e envolvido em concepções sobre eficiência; (ii) as definições e negociações do interesse público da intervenção, e como o posicionamento de diversos atores influencia tal processo; e (iii) o papel do projeto urbano no PIU-VL, identificando motivos e momentos nos quais ganha protagonismo ou torna-se secundário.

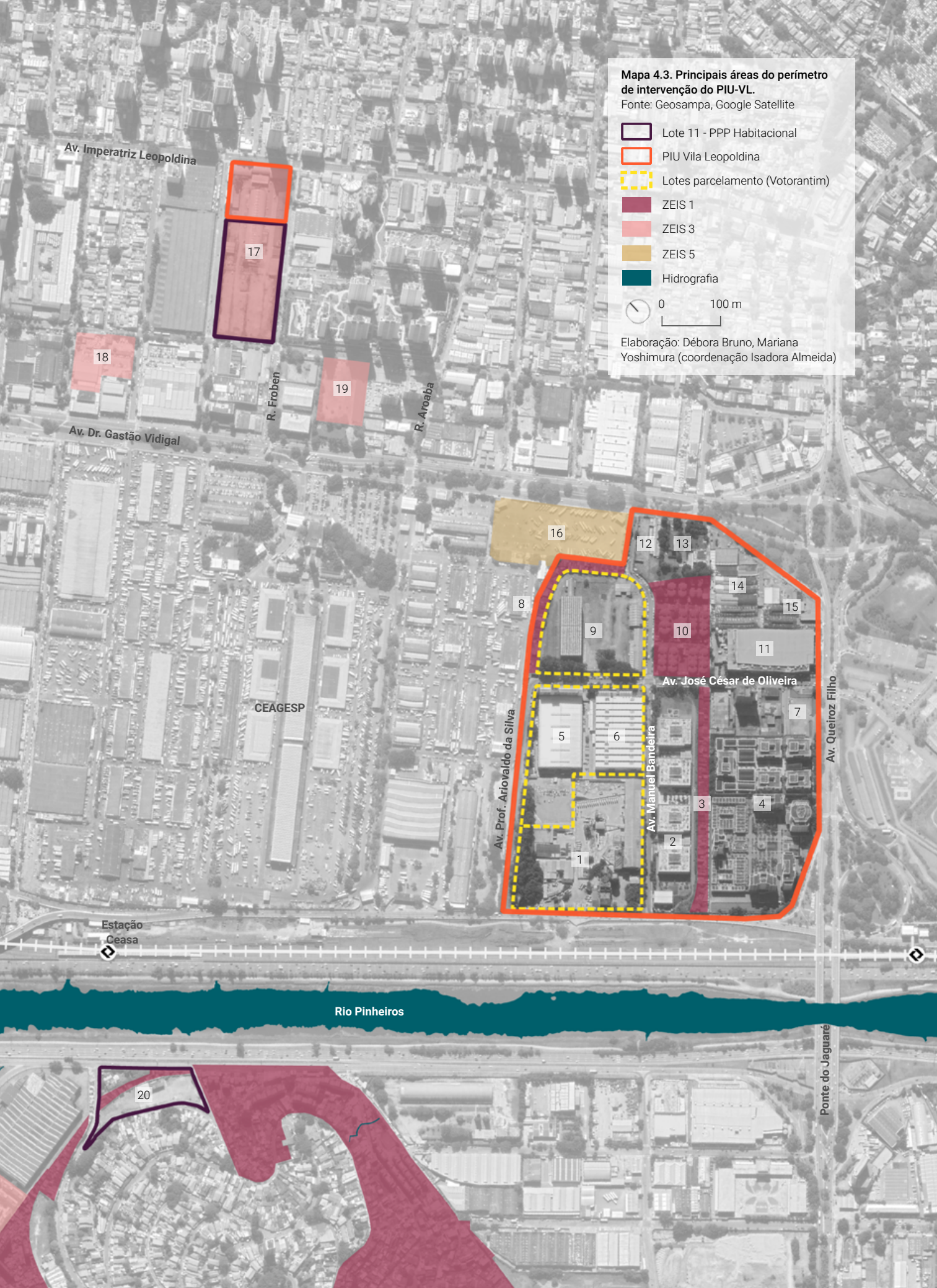
4.1. Contextualização

A área de transformação ou perímetro de intervenção do PIU-VL está situada às margens do Rio Pinheiros no distrito da Vila Leopoldina, na Prefeitura Regional da Lapa, Zona Oeste paulistana. Trata-se de área que como boa parte das orlas ferroviária e fluvial de São Paulo guarda características industriais, porém com muitas das atividades fabris desativadas ou em processo de desativação, constituindo-se como território enquadrado pelo menos desde os anos 1990 como passível de requalificação urbana.

A área de transformação do PIU-VL reúne, em seus aproximadamente 300.000 m², diversas características que permitem explicar parte do processo de desenvolvimento urbano da Vila Leopoldina, principalmente às margens dos rios. Configuração fundiária com predomínio de grandes lotes de uso industrial desativado ou em desativação, poucas áreas residenciais (sendo as existentes densas e de baixa renda – favelas e conjunto habitacional), imóveis de propriedade pública, paisagem urbana marcada por grandes áreas muradas, usos não-residenciais em tipologias com baixo coeficiente de aproveitamento. Estes são alguns dos aspectos que caracterizam tanto o perímetro do PIU-VL quanto distrito da Vila Leopoldina junto à margem do Rio Pinheiros e a divisa com o distrito de Alto de Pinheiros.

O perfil dessa área destoa da configuração atual de parte das margens fluviais em direção Sul, marcada por tipologias de alta renda, tanto residenciais horizontais (como na região do Alto de Pinheiros) quanto megaprojetos e torres multifuncionais (principalmente entre os distritos de Pinheiros/Itaim Bibi e parte do de Santo Amaro). A reestruturação produtiva da RMSP e o processo de globalização da economia que contextualizam a frente imobiliária da "São Paulo global" nas margens do Rio Pinheiros (Ferreira, 2003; Fix, 2007) não produziram na Vila Leopoldina as mesmas transformações urbanas, mesmo em áreas com configurações fundiárias similares e com políticas urbanas de incentivo ao setor imobiliário. A seguir serão apresentados aspectos do desenvolvimento urbano da Vila Leopoldina para debater alguns motivos que levaram esta região (com foco no perímetro do PIU-VL e seu entorno imediato) a não sofrer processos amplos de reestruturação urbana no período pós-reestruturação produtiva, buscando compreender como o PIU está inserido em uma série de tentativas públicas e privadas de viabilizar tais transformações.





Mapa 4.3. Principais áreas do perímetro de intervenção do PIU-VL.
Fonte: Geosampa, Google Satellite

- Lote 11 - PPP Habitacional
- PIU Vila Leopoldina
- Lotes parcelamento (Votorantim)
- ZEIS 1
- ZEIS 3
- ZEIS 5
- Hidrografia

0 100 m

Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)



























1. Engemix (Votorantim)
2. Atlas Office Park (Votorantim, SDI, BVEP)
3. Favela da Linha
4. Condomínios comerciais
5. ARCA Spaces (Votorantim)
6. State (Votorantim)
7. Imóvel São José Desenvolvimento Imobiliário
8. Favela do Nove
9. Metalúrgica Atlas (Votorantim)
10. Cingapura Madeirite
11. Carrefour
12. Atende (imóvel da Ceagesp)
13. 91º Distrito Policial (imóvel da Ceagesp)
14. Concessionária
15. Posto de gasolina
16. ZEIS 5 Ceagesp (Cenário B PIU-VL)
17. ZEIS 3 SP Trans (Cenário A PIU-VL)
18. ZEIS 3 Xavier Kraus (Cenário C PIU-VL)
19. ZEIS 3 Itaú (Cenário D PIU-VL)
20. ZEIS 2 Dracena (Cenário E PIU-VL)

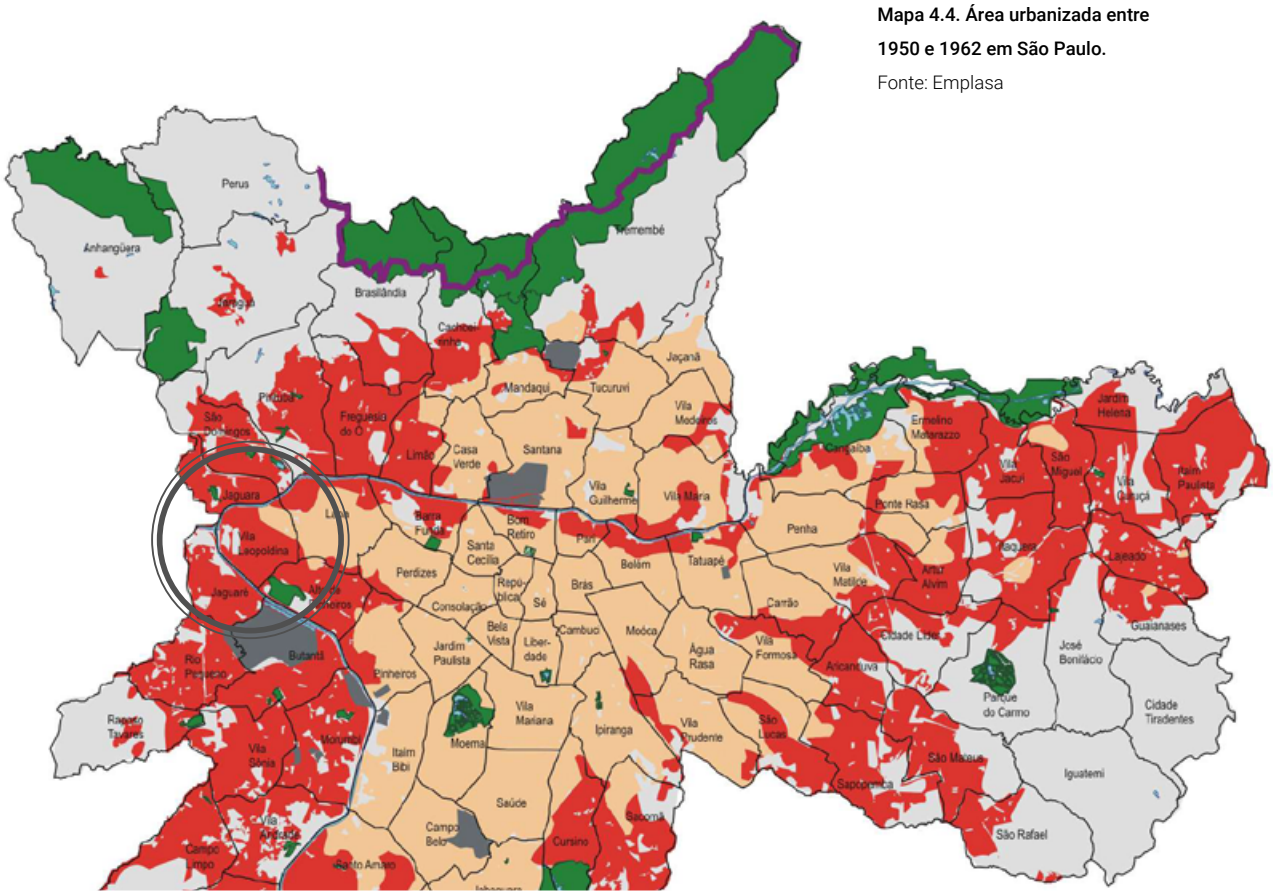
Fotos da autora, exceto quando indicado.

Aspectos do desenvolvimento e transformações urbanas da Vila Leopoldina

A ocupação urbana da região da Vila Leopoldina remonta ao início do processo de metropolização que Langenbuch (1971) caracteriza pelo estabelecimento de eixos de desenvolvimento suburbano com a ocupação de terrenos próximos às ferrovias por usos industriais entre os anos 1915 e 1940[10]. A retificação dos rios Pinheiros e Tietê a partir dos anos 1930 também resultou em novas glebas planas a serem loteadas em suas várzeas, sendo as mesmas ocupadas principalmente por plantas fabris, algumas posteriormente servidas pelo ramal da Estrada de Ferro Sorocabana (EFS) às margens do Rio Pinheiros. A linha férrea que cruza o distrito, originalmente pertencente à EFS, foi a primeira estrutura responsável por moldar muitos processos de ocupação territorial do distrito, impactando características econômico-produtivas e populacionais, constituindo-se até hoje em eixo condutor e ao mesmo tempo, divisor, de características da Vila Leopoldina.

A infraestrutura rodoviária, que então possuía papel secundário na expansão da metrópole, constitui-se como fator determinante para a metropolização pós anos 1940 e 1950, caracterizada pelo crescimento habitacional por meio da tríade loteamento popular, casa própria e autoconstrução. Nesse contexto, a Vila Leopoldina consolidou-se como distrito central (dentro do chamado centro expandido paulistano) marcado pela presença setorizada de usos residenciais e industriais.

10. Existiu projeto de loteamento residencial e industrial para a Vila Leopoldina datado de 1894 e elaborado pela empresa Richter & Company, que previa lotes menores do que os encontrados atualmente para uso industrial. Pelo levantamento Sara Brasil de 1930 é possível ver indícios do loteamento, que não se concretizou totalmente.



Mapa 4.4. Área urbanizada entre 1950 e 1962 em São Paulo.
Fonte: Emplasa

A partir da década de 1940 consolida-se parte das áreas industriais da Vila Leopoldina, principalmente no trecho próximo à ferrovia e o Rio Tietê, com o Centro Industrial Mofarrej. Desconectada de boa parte do tecido industrial que se expandia na Vila Leopoldina, foi implantada em 1944 a Metalúrgica Atlas, originalmente uma oficina de usinagem de equipamentos de grande porte para a Cia. Brasileira de Alumínio (CBA), do Grupo Votorantim. Esta fábrica e as Indústrias Madeirit eram as únicas edificações industriais nessa parte do distrito e a escolha desta localização pode ter sido influenciada pelo acesso ferroviário e pela presença do antigo Distrito Industrial do Jaguaré que se desenvolveu entre os anos 1930 e 1960 na margem oposta do Rio Pinheiros.

Enquanto aumentava o uso industrial das várzeas dos rios na década de 1950, a Cia City começava a realizar loteamentos residenciais horizontais de alta renda, em processo que prosseguiu até o início da década de 1980. O loteamento City Boaçava, por exemplo, é bastante próximo à área industrial em consolidação onde se localizavam a Metalúrgica Atlas e as Indústrias Madeirit, enquanto outros loteamentos estavam situados em terrenos mais elevados a noroeste do distrito.

As redes de transporte são importantes características atuais da inserção do distrito em dinâmicas macrometropolitanas, ao mesmo tempo em que constituem barreiras para a microacessibilidade do distrito tanto internamente quanto em relação a distritos vizinhos. Parte dos limites administrativos da Vila Leopoldina é demarcada pelos rios que, além de macroestruturas hídricas, têm ferrovias e rodovias marginais que se ligam a eixos urbanos e regionais como, por exemplo, as rodovias Presidente Castelo Branco, Bandeirantes e Anhanguera que se conectam à Marginal Tietê na divisa do distrito.



Mapa 4.5. Ocupação Urbana da Vila Leopoldina e arredores em 1958.

Fonte: Geoportal Memória Paulista

Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

Tal inserção metropolitana foi um dos fatores que influenciou a instalação da CEAGESP[11] (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo) às margens do Rio Pinheiros em 1966, em área que abriga até hoje o maior entreposto agropecuário da América Latina, com produtos diversos que abastecem 60% dos comerciantes da Região Metropolitana de São Paulo[12]. Desde 1953 a área estava destinada a receber o então Ceasa[13] (Centro de Abastecimento de São Paulo, antes da fusão em 1969 com a Cagesp – Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo – que originou a CEAGESP), anteriormente localizado no Mercado Municipal e adjacências, local que era frequentemente prejudicado pelo transbordamento do Rio Tamanduateí, além de ser impactado pelo tráfego intenso da região central da cidade. Após uma dessas enchentes, a transferência das atividades foi acelerada, resultando no início da utilização da área na Vila Leopoldina sem que o projeto estivesse completo, com relatos de que o local ainda tinha muitas características rurais mesclando-se ao perfil urbano e industrial do entorno.

A questão dos alagamentos continua problemática para o entreposto, visto que está localizado em área de várzea antigamente ocupada pelos meandros fluviais que eram alagados em épocas de cheia. A retificação dos rios e o predomínio do modelo de urbanização por asfalto levam a enchentes frequentes na região da Vila Leopoldina que impactam não apenas a população moradora e trabalhadora da área, mas também o circuito logístico de distribuição e recebimento de produtos na RMSP e em outras regiões, dado que a CEAGESP torna-se inacessível e tem grande perda de alimentos, como ocorreu no início de fevereiro de 2020[14]. Resta saber em que medida o argumento sobre o impacto das chuvas – utilizado nos anos 1960 – será retomado nas recentes discussões sobre a mudança de local da CEAGESP, já que o momento atual mantém o predomínio da urbanização por asfalto e, embora esta seja mais questionada publicamente frente a seus impactos ambientais, as propostas de desenvolvimento imobiliário e urbano da região da CEAGESP pautam-se pelo adensamento construtivo e populacional.

Ao longo da década de 1970 foram se consolidando simultaneamente as atividades industriais, os loteamentos residenciais de média e alta renda e as atividades da CEAGESP. O entreposto havia então concluído muitos pavilhões e adequou-se a novas e intensificadas dinâmicas de circulação de mercadorias na metrópole. A consolidação da CEAGESP na Vila

11. A CEAGESP é uma empresa pública federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) que administra entrepostos e armazéns em todo o Estado de São Paulo. Na capital, o terreno no qual está localizada abriga o ETSP - Entreposto Terminal São Paulo e a Unidade de Armazenagem de São Paulo (composta pelo FAP – Frigorífico de Armazenagem Polivalente e pelo Silo Jaguaré). Gera cerca de 15.000 empregos em área de 635.500 m² com estrutura fundiária composta basicamente de terrenos de propriedade dos poderes públicos municipal, estadual e federal (da própria CEAGESP). Ver Nota Técnica CEAGESP, elaborada pela SP Urbanismo (2016, pp. 3-4).

12. Nota Técnica CEAGESP, elaborada pela SP Urbanismo (2016, p. 3).

13. Por meio de um decreto-lei que declarava a área de utilidade pública o terreno de propriedade dos irmãos Nacib e Hassib Mofarrej (Gomes, 2007, p. 71).

14. Ver <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/11/apos-inundacao-ceagesp-fica-sem-luz-e-comerciantes-descartam-alimentos.ghtml>, acesso em 18 fev. 2020.



CEAGESP no alagamento de fev. 2020.
Fonte: Ver nota de rodapé 14



Favela do Nove no alagamento de fev. 2020.
Fonte: Observatório da Vila Leopoldina em 10 fev. 2020.

Leopoldina como grande polo logístico e alimentício tem influência metropolitana, enquanto na escala local foi determinante para diversas características de seu entorno. Suas lógicas próprias de revenda, descarte e transporte de produtos alimentícios e para armazenamento (como caixas, paletes) movimentam capital nacionalmente, mas também mobilizam milhares de trabalhadores formais e informais no entreposto e arredores (vendedores, auxiliares, carregadores, caminhoneiros), relacionam-se a circuitos ilegais (como prostituição e venda de drogas) e são fonte de sobrevivência, renda e higiene para uma parcela da população que vive precariamente no entorno, inclusive em situação de rua.

O período de ampliação das atividades da CEAGESP a partir dos anos 1970 coincidiu com o zoneamento industrial da região, políticas federais e estaduais[15] que compunham a regulação para estímulo da atividade industrial e fortalecimento das empresas privadas. Esse processo, com a crise do milagre brasileiro em 1978, passa a sofrer com o início do processo de reorganização industrial da RMSP, levando a Vila Leopoldina a ter de modo concomitante nas décadas seguintes, a pujança do entreposto alimentício e a desativação de parte de suas atividades industriais resultando em grandes áreas subutilizadas.

15. Como o II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975 – 1979 e a Lei Estadual nº 6.803/80 que criou a Zona de Uso Estritamente Industrial (ZEI), a Zona de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI) e a Zona de Uso Diversificado (ZUD).

Lencioni (1998) explica o processo de reorganização industrial da metrópole paulistana como "a dispersão das atividades produtivas industriais, em uma ampliação territorial da atividade industrial conformando uma metrópole desconcentrada e reconvertendo muitos centros no interior" (Lencioni, 1998, p. 32) a partir de sua inserção no processo de reestruturação econômica internacional, levando a alterações na estrutura da metrópole. Os resultados levaram à instalação de plantas fabris no interior paulista, bem como as inovações tecnológicas que viabilizaram a separação das atividades de controle e de produção. Os efeitos das deseconomias da aglomeração também tornavam a manutenção da indústria no território metropolitano algo custoso devido ao preço das terras, custos relativos aos congestionamentos (tempo no transporte, perda de carga, etc.), possibilidade crescente de transformação e rentabilidade a partir de atividades terciárias que se aproveitavam da localização, entre outros fatores de expulsão das plantas industrias de áreas mais centrais de São Paulo. Especificamente na área do PIU-VL, a Metalúrgica Atlas teve processo semelhante à CEAGESP, com seu auge produtivo exatamente nestas duas décadas, impulsionada pela onda de exportações da Votorantim. A metalúrgica encerrou suas atividades em 2014, deixando apenas algumas funções administrativas e o centro documental Memória Votorantim.

Os terrenos que abrigaram tal expansão da atividade imobiliária no distrito foram principalmente aqueles das plantas fabris desativadas, cujos lotes de grande área favoreceram a proliferação de condomínios residenciais verticais, junto à substituição de usos industriais pesados por outros usos limpos, ligados à tecnologia. Em pequena quantidade, houve lançamentos de empreendimentos verticais de usos ligados a comércio e serviço, ainda que em tipologia bem diferente do eixo de expansão de megaprojetos ligados à atividade terciária ao longo do rio Pinheiros (Nobre, 2000; Ferreira, 2003; Fix, 2007). Os galpões continuam marcantes na paisagem da região, embora em muitos casos haja alteração de seus usos. Atualmente ali estão instaladas agências de publicidade, produtoras de

arte e cinema (como a O2 e a Paranoid), espaços de eventos, *co-workings* e usos logísticos, sendo que estes últimos, devido ao caráter industrial da região, sempre estiverem presentes. Hoje em dia, dentre os usos logísticos ainda predominam empreendimentos de baixo e médio padrão, mas também há tipologias de alto padrão como condomínios logísticos, além de a região ter atraído empresas do setor relacionadas à tecnologia, por exemplo, a *startup* de logística Loggi[16].

Embora os produtos imobiliários sejam diversos e suas tipologias variem em períodos específicos, muitos lançamentos, principalmente os de uso residencial vertical, são empreendimentos de negação ao espaço público. Em certas áreas, o distrito troca seus antigos muros industriais por novos muros de condomínios e, com exceção feita a alguns eixos com comércio de rua mais dinâmico como a Av. Imperatriz Leopoldina e a Rua Schilling, a já esparsa movimentação nas ruas predominantemente residenciais passa a ser quase exclusiva dos vigias de guarita e seguranças particulares que circulam em carros adesivados por empresa de proteção ao patrimônio, também responsáveis pela instalação de câmeras de segurança nas ruas, pagas por condomínios locais que buscam ampliar formas de gestão e controle territorial privado de sua vizinhança.

Além dos citados processos de desativação de atividades industriais na Vila Leopoldina e do novo olhar do mercado sobre as possibilidades de desenvolvimento imobiliário da região é preciso mencionar as disputas e interesses em torno da CEAGESP, pois remontam aos anos 1990 algumas tentativas de negociação envolvendo o entreposto. Em 1997, o controle da CEAGESP passou do Estado de São Paulo para a União em acordo para amortização de dívidas junto ao Governo Federal. A CEAGESP foi a leilão duas vezes durante a gestão estadual de Mário Covas (1995-2001), sem interessados (Gomes, 2007, p. 78). Dentre as tentativas de negociação para mudança do local da CEAGESP pode ser citada a prospecção de privatização e mudança do entreposto para área próxima ao Rodoanel entre as rodovias Raposo Tavares e Régis Bittencourt em 2001, com argumentos do impacto do congestionamento para o funcionamento do entreposto. No ano de 2002, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou publicamente tal projeto e a doação da CEAGESP à FAPESP, que discutia a criação de polos tecnológicos concebidos pelo governo do Estado em São Paulo idealmente próximos à região da USP, fato nunca concretizado. Para um dos coordenadores da Operação Urbana Vila Leopoldina - Jaguaré (proposta no PDE 2002), o anúncio teria motivado o impulsionamento da operação, gerando expectativas do mercado sobre o grande terreno a ser disponibilizado[17].

Nos anos seguintes, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a CEAGESP teve grande papel no Programa Fome Zero, alterando a agenda política até então pautada por sua saída e que é retomada em 2015 com a assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura de São Paulo e a CEAGESP. Desde então, a possível transferência do entreposto ressurge publicamente em diversos momentos, como na Nota Técnica da SP Urbanismo em 2016, depois com o incentivo à instalação do Centro Internacional de Tecnologia e Inovação (CITI) promovido pelo ex-prefeito João Dória (2016-2018). Ele, atual governador paulista, ao assumir o cargo em 2019 voltou a declarar publicamente seus esforços para retirar o entreposto da Vila Leopoldina[18], principalmente com a justificativa

16. Que em 2019 foi considerada um "unicórnio" brasileiro, categoria usada para denominar avaliadas em mais de US$ 1 bi.

17. De acordo com entrevista citada por Gomes (2007, p. 79). A OU Vila Leopoldina - Jaguaré é de 2002 não chegou a ser implementada, tendo seu Projeto de Lei engavetado.

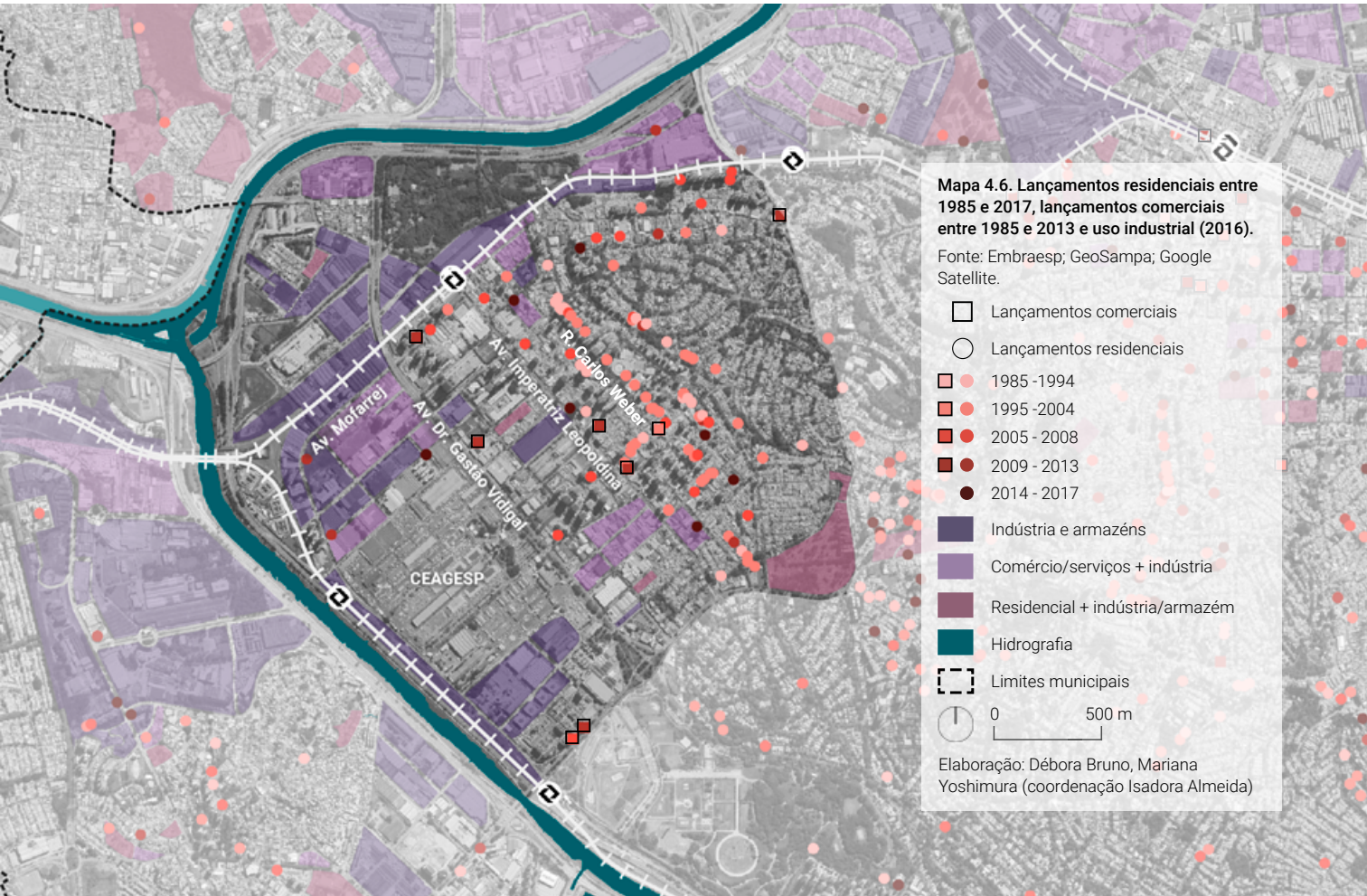
18. De acordo com a plataforma digital de parcerias do Governo do Estado de São Paulo, em 2019 ocorreram pelo menos quatro reuniões de sondagem do mercado sobre a criação de novo entreposto de abastecimento para discutir a viabilidade do projeto. Disponível em <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/docs/r1_sondagem_entreposto.pdf>, acesso em 13 jan. 2020.

de redução de impactos no tráfego de caminhões que atualmente seria custoso aos produtos alimentícios[19].

Esta pesquisa de mestrado não realiza análise detalhada do processo de expansão imobiliária da Vila Leopoldina, mas cabe destacar a influência da CEAGESP sobre a região menos explorada pelo setor imobiliário, seja por suas dimensões[20], seja pelos circuitos econômicos e sociais que o entreposto proporciona e que conflitam com as expectativas do mercado imobiliário de alta renda. As principais dinâmicas de expansão imobiliária concentraram-se entre a Av. Imperatriz Leopoldina e os limites a Norte e Leste do distrito, e fortemente na rua Carlos Weber. Situada entre esse território e a região de maior presença industrial que tem poucos empreendimentos esparsos e mais recentes (onde também está a CEAGESP), há uma faixa entre as avenidas Imperatriz Leopoldina e Gastão Vidigal que mescla usos residenciais (em edifícios e em residências unifamiliares), galpões e plantas fabris (muitas já desativadas) e atividades econômicas que utilizam as tipologias industriais (como novos complexos e condomínios logísticos, produtoras de audiovisual, lojas). Mesmo com o aumento de lançamentos, principalmente verticais, a presença industrial ainda é forte no distrito e demarca território pressionado para se tornar frente de expansão imobiliária, majoritariamente a sul da Av. Gastão Vidigal e a oeste da linha férrea, trechos em que o uso residencial ocupa pequenas áreas, correspondendo principalmente a densas áreas de favelas e núcleos urbanizados precários do distrito.

19. Mendonça e Rolnik (2015) contestam esta narrativa a partir da indicação que os fluxos de entrada e de saída de cargas da CEAGESP são na verdade facilitados pela localização do entreposto na Vila Leopoldina. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-mudanca-da-CEAGESP-e-mesmo-necessaria/>, acesso em 13 jan. 2020.

20. Com seus cerca de 700.000 m², esta grande área de acesso e uso restrito contribui para o isolamento da região de encontro entre os rios Pinheiros e Tietê.



Precariedade habitacional e remoções na Vila Leopoldina

Nos espaços intersticiais ou desocupados de terrenos ligados às indústrias, às várzeas dos rios e junto das infraestruturas de transporte desenvolveram-se assentamentos precários em diferentes períodos, conformando áreas geralmente com pequena extensão e alta densidade populacional[21] na Vila Leopoldina. Pelo menos desde os anos 1970 há relatos de ocupações precárias, como a do antigo ramal ferroviário que serviu às Indústrias Madeirit S/A e à Metalúrgica Atlas, conformando o que hoje é a Favela da Linha. Relatos de moradores da Linha apontam que a comunidade surgiu quando os trens ainda operavam em parte do ramal, pois as ocupações iniciais se deram no trecho final do ramal ferroviário, quando os trens deixaram de ir até as Indústrias Madeirit, parando na altura da Metalúrgica Atlas. Também relatam o crescimento da ocupação com a chegada de pessoas que eram da comunidade no Villa-Lobos, conhecida como Lixão e em função de remoções em áreas vizinhas, como antigos habitantes da favela Colgate-Palmolive, removida nos anos 1990 do Jaguaré (Fioravanti, 2013, p. 119).

Diversos outros assentamentos precários desenvolveram-se na Vila Leopoldina e passaram por diferentes ameaças e processos de remoção. Esses processos apontam para circuitos de deslocamento e apoio entre favelas e ocupações, com exemplos antigos e recentes que demonstram a permanência das políticas e ações pautadas pela expulsão desta população. Remontam pelo menos a 1989, quando foram removidas cerca de 80 famílias que viviam junto ao depósito de resíduos da CEAGESP, onde hoje é o Parque Villa-Lobos[22], sem muitas informações do local onde se instalaram posteriormente, à exceção de algumas pessoas que foram para a Linha. De acordo com relato de um morador atual do Nove, parte das atividades de caixaria[23] ligadas à CEAGESP era realizada na área do Villa-Lobos, local que também tinha criação de animais e pequenos plantios agrícolas.

Gomes (2007) narra parte da história de algumas favelas na região da Vila Leopoldina e Jaguaré a partir de suas relações com a CEAGESP, pois muitas das ocupações eram de trabalhadores do entreposto, com atividades econômicas relacionadas. A autora apresenta relações cotidianas entre CEAGESP e as favelas Andries Both, Sambra, Nova Jaguaré e o Morro do Continental, mesmo sendo áreas do lado oposto do Rio Pinheiros, no distrito do Jaguaré. Também menciona a remoção da Favela Casinha de Cachorro (localizada sob o viaduto entre o CDP de Pinheiros e a estação Ceasa da CPTM) em 2002. O processo de remoção da área começou em 2000[24] com a retirada de materiais de trabalho dos moradores, que ali trabalhavam com caixaria e vendiam casinhas de cachorro feitas com material comprado da CEAGESP. A remoção foi suspendida até ser retomada em 2002, levando moradores a um abrigo no Jd. Humaitá e à realocação das atividades de caixaria em terreno na Marginal Tietê, de onde foram removidos novamente para a construção de prédio da FEBEM (Gomes, 2007, p. 102).

De acordo com relato de morador do Nove, após um incêndio nas Indústrias Madeirit (já desativadas) começou a ocupação daquela área, que acabou se tornando a Favela do Sapo[25], removida em 1999 para iniciar

21. No distrito hoje estão presentes as áreas da Favela da Linha, Major Paladino, Humaitá I e II, Jd. Haddad, Ponte do Jaguaré, ocupações junto ao conjunto Cingapura Madeirite e a Favela do Nove, totalizando 824 domicílios em condições precárias de habitabilidade de acordo com dados do Habisp.

22. Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA). Disponível em <https://www.ambiente.sp.gov.br/noticias/2012/11/30/parque-villa-lobos-a-transformacao-de-uma-area-urbana-degradada/>, acesso em 19 jan. 2019.

23. O termo caixaria designa atividades de compra, revenda e recuperação de caixotes de madeira que até hoje existem nas demais favelas da região.

24. Ver documentário Casa de Cachorro, de Thiago Villas-Boas. Disponível em <https://www.antropologiavisual.net/documental/casa-de-cachorro/>, acesso em 23 fev. 2020.

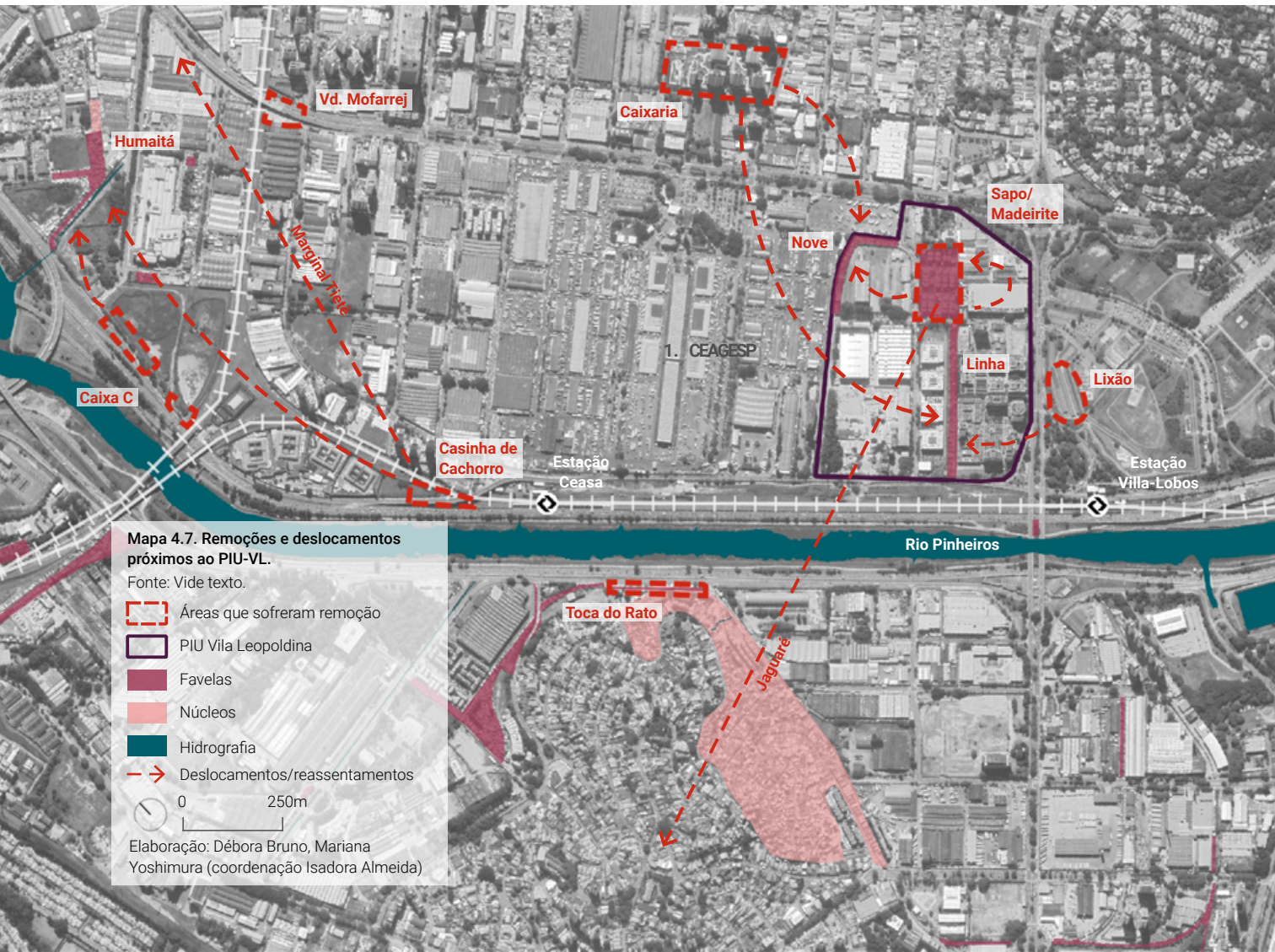
25. Nome usado por moradores atuais da região, fazendo referência às lagoas e sapos que ali havia. Gomes (2007, p. 101) denomina-a Favela da Madeirite. A autora menciona que esta favela e a da Linha seriam a mesma ocupação, mas os relatos de moradores distinguem tais ocupações.

26. O programa das gestões dos prefeitos Maluf e Pitta construiu conjuntos habitacionais com projeto arquitetônico padrão ao longo das marginais Pinheiros e Tietê, em geral abrigando apenas parte da população removida, que muitas vezes migrou para áreas próximas aos conjuntos. Hoje novas ocupações ocorrem ao redor de diversos conjuntos, processo que ocorreu também em conjuntos promovidos por outras gestões (Folha de S. Paulo, 24/07/2015).

as obras do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite[26], levando parte dos antigos moradores a irem para a ainda pequena Favela do Nove ou Japiaçu[27]. De acordo com relato de morador da região, o Nove (nome dado em função do portão da CEAGESP) era originalmente chamada de Favela da Faca e depois ficou conhecida como Favela da Bala, pela quantidade de homicídios que ali ocorria. Atualmente há diversas ocupações junto ao Cingapura Madeirite, que conformam, com as favelas da Linha e do Nove as ocupações precárias dentro do perímetro de intervenção do PIU-VL, previstas para serem removidas.

Outra expulsão marcante na região foi a da Favela da Caixaria, removida após o pedido de alvará de aprovação e execução de obra de condomínio residencial de alto padrão ser protocolado dias antes da entrada em vigor da lei do zoneamento de 2004, pois a área havia sido demarcada no PDE de 2002 como ZEIS (Rodrigues, 2013, p. 148-150). De acordo com relato de morador, o circuito de trabalho promovido pelas atividades de caixaria ali empregava muitas pessoas, dentre as quais moradores das favelas do Nove, Linha e do já construído Cingapura Madeirite.

27. Gomes (2007, p. 103) menciona que a Favela do Nove (à qual também denomina Manoel Bandeira) existiria desde os anos 1960, com ocupações nas calçadas onde seriam realizadas atividades de caixarias. Sua periodização é condizente com o relato apresentado em campo pelo morador citado. Já Rodrigues (2013, p. 144) data a ocupação do Nove como sendo de 1972.



Mapa 4.7. Remoções e deslocamentos próximos ao PIU-VL.
Fonte: Vide texto.
Áreas que sofreram remoção
PIU Vila Leopoldina
Favelas
Núcleos
Hidrografia
Deslocamentos/reassentamentos
Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

Relatos de moradores apontam diferentes informações sobre o Cingapura Madeirite, em geral concordando que a proposta original era abrigar moradores das três favelas então existentes: Sapo, Linha e Nove, mas a demanda já era maior do que as unidades a serem produzidas. Também há relatos de "venda de cadastro", em que pessoa responsável pelo cadastro teria direcionado a demanda ilicitamente. Além disso há diferentes versões sobre deslocamentos e acesso habitacional neste Cingapura.

Há os já citados relatos de que algumas pessoas não contempladas no Cingapura foram para o Nove. Além desses, parte dos então moradores da Favela do Sapo teriam recebido como opção ir para abrigo temporário para aguardar as obras e receber unidade no Cingapura ou a ida para unidades prontas no Jaguaré. Outro morador relatou que as famílias que tinham atividades econômicas de caixaria na época precisavam escolher entre aceitar a nova unidade e desocupar também seu espaço de trabalho ou manter o trabalho e não receber o atendimento habitacional, já que o edifício construído não previa área que pudesse receber tais atividades. Pouco após a inauguração do conjunto habitacional, o jornal Folha de São Paulo relatou a inadimplência entre os novos moradores e que muitos "reclamaram por terem sido obrigados a deixar os pontos comerciais onde trabalhavam e dizem que foram informados de que poderiam abrir o comércio no próprio Cingapura – o que até agora não aconteceu"[28].

Em contexto recente, ameaças e expulsões continuam ocorrendo na região, como podem atestar o "desfazimento" de barracos sob o Viaduto Mofarrej em 2015, quando grupo de moradores da Vila Leopoldina se mobilizou para pressionar o poder público e bancar por conta própria a vigilância da área[29], além de remoções no Humaitá e Jaguaré em 2019 e 2020. Na Marginal Pinheiros, em janeiro de 2020 foram removidas cerca de 30 famílias da favela conhecida como Toca do Rato[30], moradoras de faixa lindeira à marginal, ao lado do imóvel destinado para o lote 11 da PPP habitacional municipal Casa da Família. Em abril de 2019, foram removidas 413 famílias da área conhecida como Caixa C, em terreno da Empresa Metropolitana de Águas e Energia (EMAE) em local próximo ao Jardim Humaitá, sob alegação de estarem em área de risco[31]. Durante esse processo de remoção, que teve início com ação em fevereiro do mesmo ano[32], moradores da área ameaçada buscaram apoio junto à Associação de Moradores do Ceasa (AMC), grupo que reúne pessoas da Linha, Nove e Madeirite, em estreitamento de laços que se estendeu para debates no âmbito do PIU Arco Pinheiros. Nessa trajetória marcada principalmente por ameaças, remoções e violações de direitos, poucas foram as soluções habitacionais oferecidas e, menos ainda, as de caráter permanente.

28. Folha de São Paulo, 11 de agosto de 2000. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1108200025.htm>, acesso em 23 fev. 2020.

29. Conforme nota divulgada na página da Associação Viva Leopoldina no Facebook em 25 mai. 2015.

30. Nome e quantidade de remoções relatados por liderança comunitária da região.

31. Conforme Secretaria Municipal de Habitação. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=275522>, acesso 13 jan. 2020.

32. Ver <http://www.labcidade.fau.usp.br/remocoes-na-vila-leopoldina-familias-parcialmente-removidas-e-mais-ameacas-a-vista/>, acesso em 13 jan. 2020.

Planejamento e políticas de reestruturação urbana da Vila Leopoldina

Ao longo do tempo, diversos investimentos para transformações urbanas que foram promovidos pelo poder público contribuíram para transformações urbanas e para a expansão imobiliária no distrito, tanto de modo disperso no território quanto em grandes perímetros para implementação de políticas de reestruturação urbana. As intervenções dispersas de remoções promovidas pelo poder público, bem como a provisão de infraestrutura em áreas precárias, a produção de empreendimentos de habitação de interesse social e inclusive algumas políticas e ações em áreas próximas, como o Jaguaré, podem ser lidas como parte destas tentativas de indução da transformação socioterritorial na região.

É possível mencionar os processos ligados à criação do Parque Villa-Lobos[33], como a já citada remoção de 80 famílias do local, seguida da retirada do depósito de resíduos em 1989 e das primeiras obras do parque, bem como os projetos e investimentos para sua expansão e valorização nos anos 2000. Também há o Cingapura Madeirite, o Conjunto Habitacional Ponte dos Remédios (ainda não inaugurado) e a ampliação das áreas de ZEIS demarcadas na Vila Leopoldina a partir do PDE 2002 e 2014. Algumas políticas para a região do Jaguaré também podem ser citadas por sua influência na Vila Leopoldina, como as tentativas de viabilizar um parque tecnológico na área e que desde então retroalimentam narrativas sobre a vocação da região Vila Leopoldina-Jaguaré para a implantação de atividades ligadas a tecnologia e inovação, embora com diferentes prioridades[34].

O histórico de tentativas de desativação da CEAGESP, como mencionado, remete a meados de 1990. Desde aquele período, as alternativas iniciais de desestatização com o objetivo de tornar a gestão do entreposto mais eficiente foram substituídas pelas intenções de transferência das atividades. Com ou sem perspectivas reais de viabilizar tal mudança, a eventual saída da CEAGESP passou a figurar entre os principais potenciais de transformação de seu entorno, influenciando expectativas do setor imobiliário quanto à valorização da região, bem como tentativas do poder público de prever transformações futuras e regular para direcionar a atuação pública e privada. Assim, a situação da CEAGESP é influenciada por este panorama em que pelo menos desde os anos 1980 e 1990 o território das margens fluviais e ferroviárias é elencado como um dos grandes eixos para indução do desenvolvimento socioterritorial paulistano. A criação do conjunto de operações urbanas consorciadas no PDE de 2002 partia desse diagnóstico e tinha como objetivo o adensamento e criação de novas centralidades nestes territórios, dentre os quais, a Vila Leopoldina.

Hoje em dia, concomitantemente à elaboração do PIU-VL é desenvolvida a PPP Habitacional Municipal Casa da Família, que possui um de seus doze lotes na região do PIU-VL, com o provável compartilhamento de uma ZEIS 3 da região entre PIU-VL e PPP. Também está em elaboração – aguardando aprovação legislativa – o PIU Arco Pinheiros, que tem uma complexa relação de sobreposições e interações com PIUs dentro de seu perímetro, dentre eles o PIU-VL.

33. Já no distrito de Alto de Pinheiros, aqui mencionado por estar na divisa com a Vila Leopoldina e o perímetro de intervenção do PIU-VL.

34. A presença da USP e do IPT é uma das principais justificativas/oportunidades mobilizadas em distintos casos, como a implantação do Parque Tecnológico de São Paulo, anunciado em 2002 pelo Governador Alckmin (que ficou pronto apenas em 2015 e até hoje tem basicamente organizações e empresas estatais); a tentativa de viabilizar um centro tecnológico na área da CEAGESP (CITI) e hubs de inovação privados, como o State, em funcionamento em imóvel da Votorantim na área do PIU-VL.

Operação Urbana Consorciada Vila Leopoldina – Jaguaré

A OUC Vila Leopoldina – Jaguaré foi uma das operações propostas pelo Plano Diretor Estratégico de 2002. Foi elaborada pela equipe técnica do Departamento de Projetos Urbanos da SEMPLA, com consultoria privada para dimensionamento e proposição de adensamento (construtivo e populacional). Chegou a ter projeto de lei elaborado, mas nunca foi implantada, o que teria sido influenciado pela mudança do cenário político municipal com o fim da administração petista da prefeita Marta Suplicy (2001 – 2004), de acordo com ex-servidor da SEMPLA entrevistado.

Surgiu no contexto em que áreas industriais assumem protagonismo como territórios para reestruturação urbana por meio do uso do instrumento operação urbana (Menegon, 2008), sendo que a proposta desta operação específica teve outros dois fatores de influência principais. O primeiro deles foi o diagnóstico do desenvolvimento imobiliário que vinha ocorrendo desde os anos 1990 na Vila Leopoldina, com predominância de padrão monofuncional residencial e verticalizado. O segundo foi a expectativa de saída da CEAGESP que geraria enorme área disponível para reestruturação, reconversão de usos e provável valorização de imóveis em seu entorno.

A operação partiu de diagnósticos acerca do potencial da região em termos de acessibilidade macrometropolitana e de problemas de microacessibilidade, de baixa articulação entre modais de transporte público, da alteração e abandono de usos industriais na área, da baixa qualidade urbana e ambiental da região e da degradação do espaço público. Buscou elaborar um programa de intervenções urbanísticas para atingir tais questões criando ao mesmo tempo oportunidades de melhoria da qualidade urbana, valorização imobiliária e parâmetros de atuação do setor privado na produção imobiliária.

> Procurou-se desenvolver um programa de intervenção urbanística que considerasse não apenas os aspectos de funcionamento da cidade mas também que contivesse uma proposta de desenho urbano, no sentido de inovar a atuação pública através da criação de parâmetros urbanos que considerassem os aspectos de desenho e paisagem relacionados aos elementos socioeconômicos, de infraestrutura, capacidade de suporte e mercadológicos, como componentes fundamentais da qualidade de vida, numa perspectiva que considerasse áreas de oportunidades para intervenção ao invés de áreas com problemas a serem resolvidos (Bernardini, 2005, on-line).

Tal proposta de incorporação do desenho urbano como ferramenta em operações urbanas foi característica das OUCs propostas no PDE de 2002[35]. A operação era dividida em 7 setores e organizada em torno de sistemas gerais estruturadores de (1) conexões, (2) áreas livres e verdes, (3) edificações, (4) centralidades e (5) produção e consumo[36], prevendo adicional de potencial construtivo de aproximadamente 2.080.000 m² (Bernardini, 2005). A OUC teve estudos de adensamento urbano que estimaram probabilidades de ocupação e projeto para obter densidades para cada setor da operação, bem como possibilidades de construção a partir da capacidade de suporte da infraestrutura existente.

35. Como apresentado no capítulo 2.

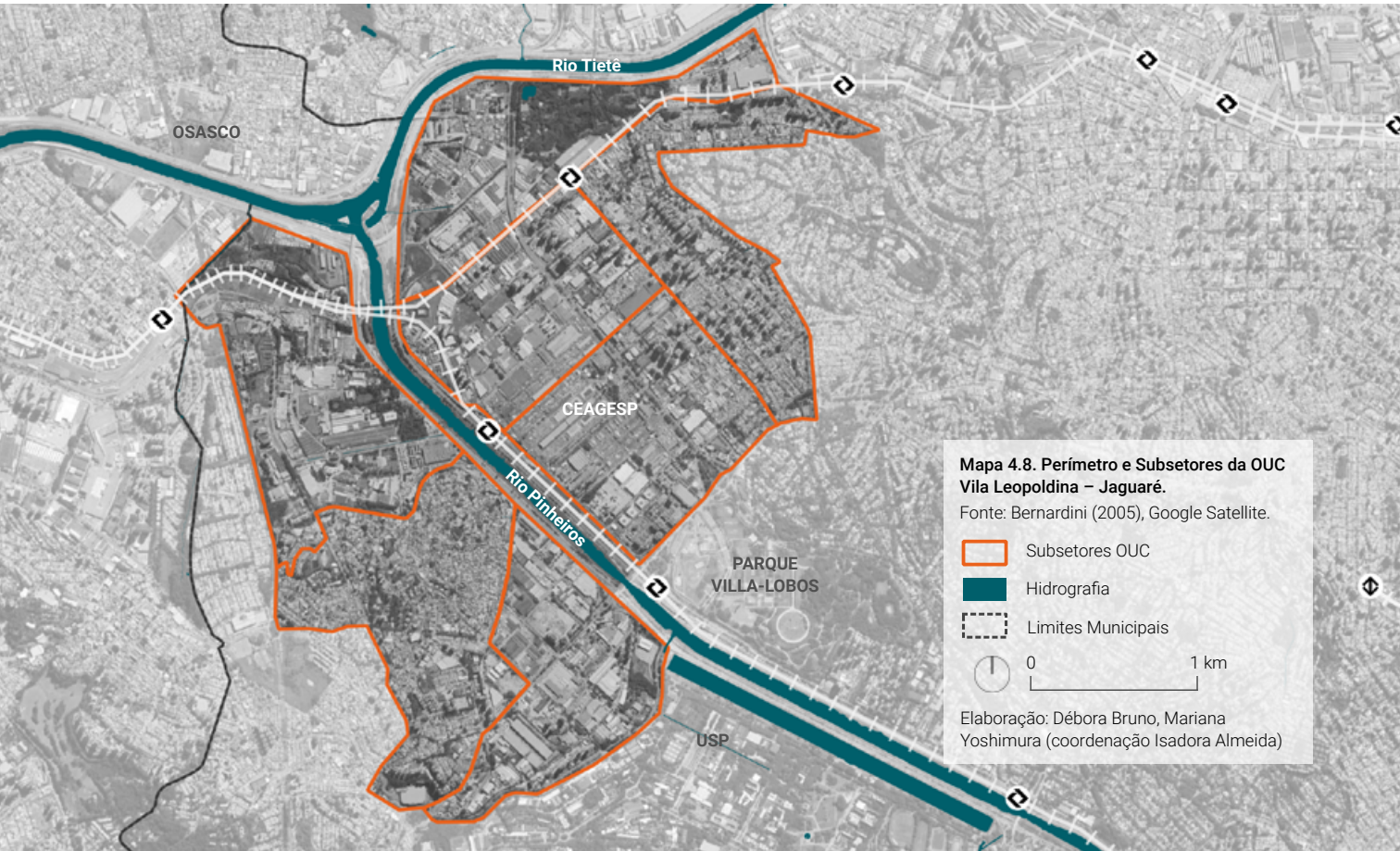
36. (1) melhorias viárias, criação de pontes e estrutura de transporte coletivo, realocação das estações CEAGESP e Villa-Lobos da CPTM; (2) criação de parques públicos, destamponamento de córregos, arborização urbana e incentivo à criação de espaços privados de uso público; (3) adensamento habitacional geral com polos principais, criação e implantação de ZEIS, incorporação de parâmetros para influenciar a morfologia edilícia e a relação com o desenho da paisagem, com propostas de diferentes tipos de quadras; (4) criação de eixo de conexão para concentrar atividades econômicas e espaço público; (5) incentivo ao uso misto lote a lote ou por microáreas, criação de complexo esportivo para prática de Tênis, reforma do Museu da Tecnologia, possível substituição da CEAGESP por ocupação semelhante à proposta para o entorno.

Tais estudos subsidiaram a elaboração de cenários de ocupação das quadras ou “exercícios sobre os parâmetros” (Bernardini, 2005, on-line) que buscavam estabelecer o perfil morfológico desejado para a região. Ou seja, a atividade de desenho urbano foi incorporada pela gestão municipal que previa utilizá-la para estabelecer parâmetros compulsórios e de incentivo à ocupação em esforço significativo de inclusão de projeto urbano como atuação pública no setor de planejamento urbano paulistano.

Figuras 4.1. e 4.2. Estudos volumétricos da OUC Vila Leopoldina - Jaguaré.
Imagens cedidas por Marcelo Bernardini.







Mapa 4.8. Perímetro e Subsetores da OUC Vila Leopoldina – Jaguaré.
Fonte: Bernardini (2005), Google Satellite.

Subsetores OUC
Hidrografia
Limites Municipais
0 1 km

Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

Para chegar a tais propostas para a OUC Vila Leopoldina – Jaguaré a SEMPLA realizou o PRIOU (Plano de Intervenção e Ordenamento Urbanístico), instrumento criado na mesma gestão para disciplinar o procedimento de elaboração das operações urbanas[37]. O PRIOU forneceria todas as informações necessárias para as intervenções públicas e novos empreendimentos imobiliários e seria constituído por "desenhos e esquemas, fotos e maquetes, tabelas e gráficos, memoriais e planilhas"[38]. Essas demandas específicas ilustram a inclusão de aspectos do desenho urbano como subsídio técnico à elaboração de OUCs.

A operação não foi implantada, a CEAGESP continua em funcionamento – com expectativas de sua saída – e o desenvolvimento imobiliário na região continuou ocorrendo apenas em áreas específicas, com pequeno processo de diversificação de usos e produtos imobiliários. Boa parte dos diagnósticos negativos sobre o baixo adensamento populacional diante da infraestrutura instalada, dificuldades de mobilidade e baixa qualidade urbana e ambiental da região continuam valendo até os dias de hoje. Há aqueles que consideram a não efetivação desta OUC uma perda de oportunidade que revela o "descolamento entre plano e projeto, e a concretização da cidade real por empreendimentos imobiliários que viabilizam a produção de um espaço urbano, que prioriza o domínio privado frente ao público" (Abascal et al., 2013).

Estas são algumas das permanências que podem ser elencadas como motivos para uma nova rodada de tentativas de viabilizar políticas de reestruturação territorial na região. Tais tentativas agora ocorrem com novos formatos de interação público-privada (como a parceria público-privada habitacional municipal e o PIU-VL) e maior diversidade de área (variando entre áreas "menores", próximas às de subsetores da antiga OUC Vila Leopoldina como a ZOE do CEAGESP e o PIU-VL e áreas maiores como o PIU Arco Pinheiro, de perímetro semelhante à antiga OUC).

37. Em março de 2003 foi lançada versão preliminar de termo de referência para contratação deste PRIOU. O termo de referência estabelece bases para formulação de edital de licitação para contratação empresa privada que realizaria o plano. Não foi possível identificar se tal licitação chegou a ser realizada, mas toda a elaboração da OUC Vila Leopoldina acabou a cargo da SEMPLA.

38. Termo de referência para contratação de Plano de Intervenção e Ordenação Urbanística da área Operação Urbana Vila Leopoldina elaborado em março de 2003 pelo Departamento de Projetos Urbanos da SEMPLA.

Parceria público-privada (PPP) habitacional municipal Casa da Família

A PPP habitacional Casa da Família é uma concessão administrativa[39] com prazo de 20 anos lançada pela prefeitura de São Paulo em janeiro de 2018 para a implantação de habitações de interesse social e mercado popular, infraestrutura urbana e equipamentos públicos, além da construção de empreendimentos não-residenciais privados que podem ter rendas acessórias exploradas pelos concessionários. Também são objeto da PPP a prestação de serviços (com períodos variados entre si) de trabalho social de pré e pós-ocupação, de apoio à gestão condominial e gestão de lista de beneficiários, além de manutenção predial, de espaços livre e áreas verdes.

O edital consolidado de dezembro de 2018 (edital de concorrência internacional nº COHAB-SP 001/2018) previa a construção de 24.950 unidades habitacionais em 12 lotes para diferentes áreas da cidade[40]. As unidades possuem quatro tipologias baseadas em faixas de renda: Habitação de Interesse Social (HIS) 1 e 2, Habitação de Mercado Popular (HMP) e Habitação de Mercado Comum (HMC). Cada uma dessas tipologias é subdividida em diversas faixas de renda que determinam percentuais de unidades a serem construídas para populações de cerca de 1 a 20 salários mínimos.

39. Modalidade de PPP criada para casos em que o objeto a ser concedido não oferece atratividade econômica suficiente, logo, prevê remuneração do parceiro privado proveniente do pagamento de contraprestações (aportes regulares de recursos orçamentários) pelo poder público, podendo ou não somar-se à rendas acessórias.

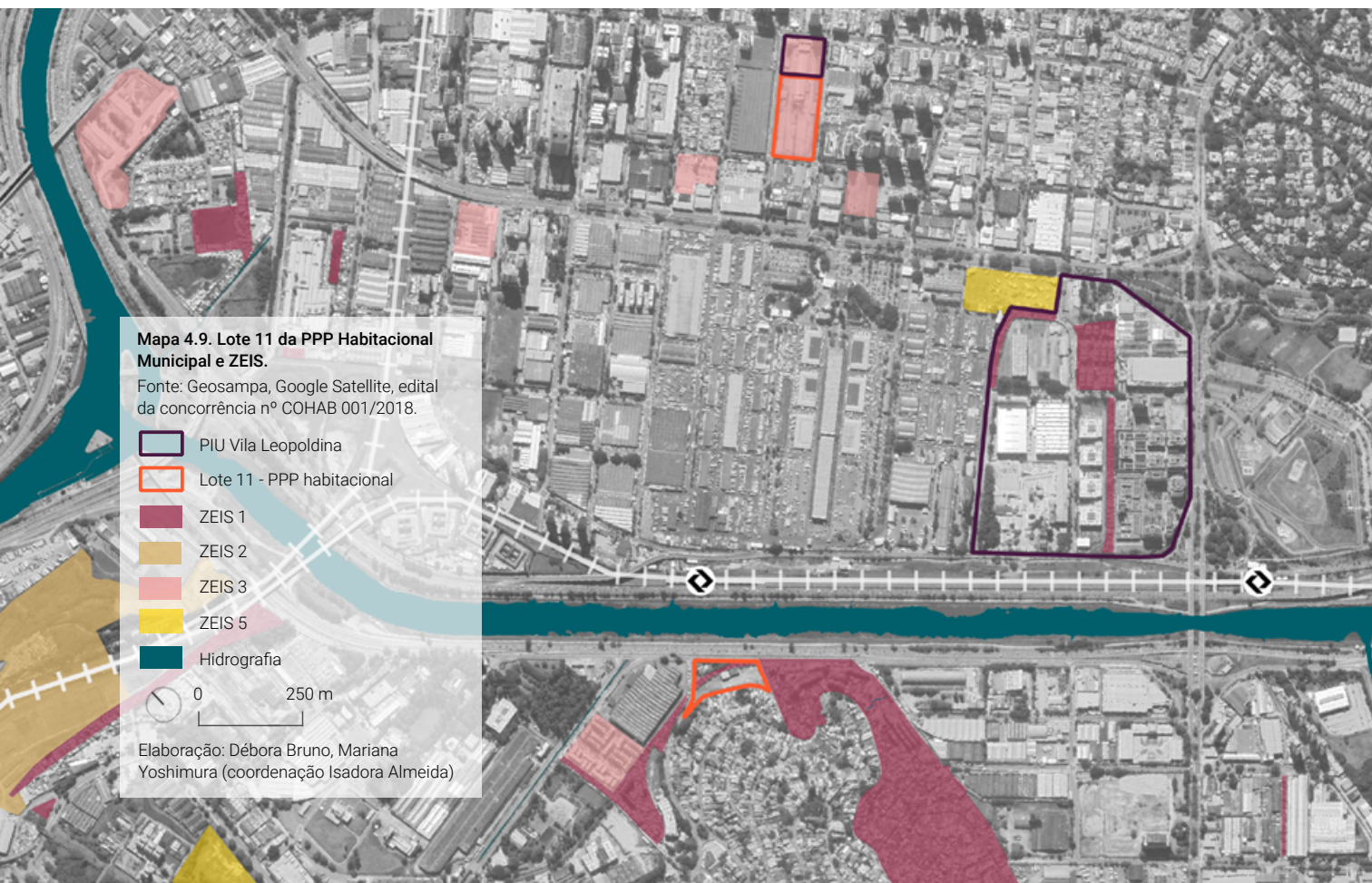
40. A versão original do edital, de março de 2018, dentre outros itens modificados, previa a existência de "expansão da implantação" para certos lotes, equivalente à possibilidade de contratação de mais unidades mediante aditivo de contrato, mas esta possibilidade foi descartada na versão consolidada do edital. Edital original disponível em <https://www.imprensaoficial.com.br/Enegocios/ BaixaEdital.aspx?LicitacaoID=1222478&EventoLicitacaoID=3799257>, acesso em 18 jan. 2020. Edital consolidado disponível em <http://cohab.sp.gov.br/Editais/docs/EDITAL_PPP.pdf>, acesso em 18 jan. 2020.

Os contratos de seis dos doze lotes propostos foram assinados em junho de 2019: lote 01 (Ipiranga), lote 05 (Mooca), lote 07 (Vila Maria – Vila Guilherme), lote 09 (Lapa), lote 11 (Lapa – Vila Leopoldina) e lote 12 (Casa Verde – Cachoeirinha). Em janeiro de 2020, a prefeitura de São Paulo lançou novo edital de concorrência da PPP habitacional[41] que é uma segunda fase relançando os seis lotes que não tiveram interessados na primeira licitação, mantendo características estruturantes e críticas similares às que são apontadas para os contratos já assinados.

Algumas das críticas endereçadas à PPP Casa da Família são a invisibilização de pessoas moradoras em áreas escolhidas para receber empreendimentos da PPP e a possibilidade de haver remoções em função disso, além do descolamento entre as unidades propostas e o perfil socioeconômico dos moradores da área (Almeida & Marino, 2019); o impulsionamento de reintegrações de posse e remoções em áreas-alvo da PPP, sem solução de atendimento habitacional permanente (Barbosa et al, 2018); a falta de informações precisas acerca de eventuais remoções e do efetivo atendimento habitacional que deixa moradores inseguros e divididos (Lacerda et al., 2019); além da modelagem da PPP que (i) não prevê unidades habitacionais para famílias com renda inferior a um salário mínimo[42] enquanto prevê construção de unidades para faixa de renda de até R$ 19.000,00 e (ii) é embasada principalmente no modelo de atendimento habitacional por meio de financiamento (Almeida & Marino, 2019).

41. Disponível em <http://cohab.sp.gov.br/licitacaopppdahabitacao/documento-colaborar.aspx?Id=1>, acesso em 23 fev. 2020.

42. Que podem eventualmente ser atendidas no percentual de 15% das unidades da PPP cuja destinação e modelo de atendimento será definida pelo poder público.



Mapa 4.9. Lote 11 da PPP Habitacional Municipal e ZEIS.
Fonte: Geosampa, Google Satellite, edital da concorrência nº COHAB 001/2018.
Elaboração: Débora Bruno, Mariana Yoshimura (coordenação Isadora Almeida)

A Vila Leopoldina é onde se localiza majoritariamente o lote 11, cujo contrato de R$ 189,1 mi foi assinado pelo Consórcio Uno Habitação[43]. Prevê utilizar principalmente o mesmo imóvel de ZEIS 3 da SP Trans[44] dividido com o PIU-VL, ocupando 2/3 do terreno enquanto o empreendimento para reassentamento dos moradores da Linha no âmbito do PIU ocuparia o 1/3 restante. As 1.220 unidades habitacionais previstas no lote 11 são divididas em 732 HIS 1 (1 a 3 salários mínimos), 244 HIS 2 (3 a 6 salários mínimos) e 244 HMP (6 a 10 salários mínimos). Além do terreno principal de propriedade da SP Trans que receberia 900 unidades habitacionais do total, o lote 11 considera intervenções em duas áreas no distrito do Jaguaré, sendo uma área (Zona Mista) de 2.305 m² para requalificação da CEI que abriga atualmente e para receber o acesso de uma ciclopassarela, cuja construção também é responsabilidade da concessionária.

A segunda área no Jaguaré é demarcada como ZEIS 2 (de 5.450 m²) e o edital prevê ali a produção das outras 320 unidades habitacionais junto a usos não residenciais. Este terreno está ao lado de uma favela que ocupa antigo ramal ferroviário (à semelhança da Favela da Linha) e que teve parte de suas ocupações lindeiras à Marginal Pinheiros removidas em janeiro de 2020. Até a fase da Minuta do Projeto de Lei do PIU-VL (dez. 2018) este mesmo imóvel foi utilizado para estudos de um dos cenários para produção de HIS apresentados no PIU-VL, ou seja, meses depois de o primeiro edital da PPP estar lançado. No Projeto de Lei do PIU-VL esse terreno deixa de ser indicado como opção para o reassentamento de moradores da Linha; no entanto, este caso exemplifica alguns dos conflitos e intenções comuns da realização simultânea de PIUs e PPP.

Pode-se dizer que as propostas de PIU-VL e PPP tem em comum o fato de reforçarem intenções do poder público em promover a reestruturação de certas áreas, mobilizando para isso a produção de unidades habitacionais. PPP e PIU são coordenados por secretarias distintas (Habitação no caso da PPP e Desenvolvimento Urbano no PIU) e desenvolvidos por empresas públicas diferentes (respectivamente, COHAB e SP Urbanismo), sendo que as relações entre as duas iniciativas de reestruturação urbana não estão bem delineadas até o momento, mas estão sendo discutidas, de acordo com membro do URBEM entrevistado.

O projeto arquitetônico desse lote da PPP habitacional está sendo desenvolvido pelo escritório MMBB, que tem dentre seus sócios o arquiteto Milton Braga, diretor da área de urbanismo do Instituto URBEM, um dos proponentes do PIU-VL e responsável pela modelagem da PPP habitacional do governo estadual, usada como referência para esta PPP municipal. Este é apenas um dos laços entre PPP e PIU-VL, que se soma à utilização do terreno de ZEIS 3 da SP Trans e deixa diversas questões em aberto sobre o grau de diálogo, influência e transferência de responsabilidades entre PPP e PIU-VL.

43. Composto por Construtora Itajaí; Construtora e Incorporadora Faleiros Ltda.; Múltipla Engenharia Ltda.; SANED Engenharia e Empreendimentos S/A;, HE Engenharia, Comércio e Representações Ltda.

44. Declarado de interesse social para desapropriação pela COHAB. Decreto Municipal nº 59.021/19.

Projeto de Intervenção Urbana Arco Pinheiros

O PDE 2014 identificou territórios estratégicos para a articulação de dinâmicas metropolitanas, principalmente por concentrarem sistemas de mobilidade e hídricos, além de serem considerados prioritários para transformações urbanas visando o equilíbrio na distribuição de oportunidades de moradia, emprego, equipamentos, entre outros. Estes territórios dividem-se em duas categorias principais (Eixos e Arcos) e o conjunto dessas áreas equivale à Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

45. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 76.

O Arco Pinheiros possui quase 1500 hectares e é um desses territórios estratégicos. O PDE 2014 determinou que até 2018 fossem elaborados projetos de lei para implementação de PIU visando melhorias urbanísticas de quatro arcos, dentre eles o Arco Pinheiros[45]. Apesar dessa previsão de prazo do plano diretor, o processo de elaboração do PIU Arco Pinheiros (PIU-ACP) só teve início em setembro de 2018, prorrogando seu prazo e resultando no envio do Projeto de Lei à Câmara em 28 de junho de 2019, mesmo dia do envio do Projeto de Lei do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos. O PIU Arco Pinheiros ainda não foi aprovado, estando desde outubro de 2019 sob avaliação da comissão legislativa de política urbana.

A proposta do PIU-ACP no Projeto de Lei enviado à Câmara prevê a criação de uma Área de Intervenção Urbana (AIU-ACP), com perímetro principal contendo cinco eixos estratégicos e é subdivido em três categorias de áreas (transformação, qualificação e preservação) que determinam parâmetros urbanísticos (coeficientes de aproveitamento, gabaritos, cota parte e fatores de planejamento). A algumas dessas áreas sobrepõem-se os chamados perímetros especiais que incluem nove projetos estratégicos, duas áreas de estruturação local (AEL) e cinco zonas de ocupação especial (ZOE).

O PIU-ACP prevê o desenvolvimento imobiliário de seu perímetro com a venda de potencial construtivo adicional (PCA) e destinação de recursos oriundos da aplicação de outorga onerosa do direito de construir para conta segregada no FUNDURB. O PCA pode ser alienado de forma ordinária ou por meio de leilões. Em qualquer formato, 30% dos recursos devem ser destinados para HIS na AIU-ACP, sendo o restante para, entre outros, implantação do programa de intervenções, desapropriações e contratação de projetos como os Planos Ação Integrada (PAI) e PIU para áreas demarcadas como AEL, que são justamente as de maior vulnerabilidade social e precariedade habitacional. As propostas organizadas no PIU-ACP demonstram alta complexidade e sobreposição de instrumentos e, principalmente no caso das áreas de maior urgência pela atuação do poder público, tal sobreposição parece postergar ainda mais qualquer solução concreta para a população.

O PIU-ACP estabelece programa de intervenções que parte dos principais objetivos indicados no Projeto de Lei nº 427/19. Estes são ligados à promoção da produção de moradias e atendimento habitacional para populações de baixa renda, melhoria dos sistemas ambientais e urbanos, incentivo à geração de empregos, melhoria das condições de mobilidade e integração entre margens do Rio Pinheiros. Assim, além das áreas e perímetros que vão balizar parâmetros urbanísticos, este PIU prevê extenso conjunto de intervenções priorizadas entre básicas e complementares. O conjunto é sintetizado no quadro a seguir:

Tabela 4.1. Síntese das intervenções previstas na AIU Arco Pinheiros.

Elaboração da autora a partir do Quadro 4 anexo ao Projeto de Lei nº 427/19.

TEMA	TIPO DE INTERVENÇÃO	QUANTIDADE TOTAL	QUANTIDADE PRIORITÁRIAS
Melhoramentos viários	Criação de via	31	17
	Alargamento de via	14	10
	Requalificação de via	7	4
	Melhoria de passeio	17	17
	Criação de ciclovia	4	4
	Criação de ciclofaixa	10	9
	Criação de Transposição	6 (2 pontes, 1 passagem subterrânea e 3 ciclopassarelas)	1 (passagem)
Espaços públicos	Requalificação de espaço público	7	3
	Criação de praça	2	2
	Implantação de caminho verde	60 (inclui certas vias a criar ou qualificar)	41
Drenagem	Criação de trincheira de infiltração	18 vias	18
	Criação de galeria de drenagem	1 via	1
Equipamentos	Criação de equipamento	7 áreas, não quantidade de equipamentos	3
Habitação	Urbanização e regularização (com ou sem remoção)	Quantidade de áreas para habitação não identificada (mapas do Programa de Intervenções não indicam locais com mesma precisão das demais intervenções propostas).	Assentamentos a em AEL e atingidos pelo Programa de Intervenções
	Requalificação e regularização de conjuntos habitacionais		
	Provisão de moradia para famílias removidas (atendidas por auxílio-aluguel ou alvo de futuras remoções)		Removidos em AEL e pelo Programa de Intervenções
	Provisão de moradia para redução do déficit e atendimento de demanda futura		
Área de Estruturação Local (AEL)	Ações integradas	2 áreas (São Remo e Humaitá)	2

As propostas do PIU Arco Pinheiros baseiam-se em incentivos e alteração de parâmetros para adensamento construtivo nos eixos estratégicos e para a criação de centralidade no Jaguaré. Também são estabelecidas características básicas para as ZOEs do perímetro que incluem a indicação de zoneamento aplicável às ZOE Jaguaré e Presidente Altino, a determinação de que as ZOEs USP e CDP devem ter PIU específico (a do CDP apenas em caso de mudança de uso ou saída do equipamento[46], o que pode ser considerado uma sinalização favorável a tal cenário) e por fim, que a ZOE CEAGESP será considerada um dos nove projetos estratégicos. Estes são "implantados a partir da adesão dos proprietários dos lotes e glebas contidos em seus perímetros de abrangência"[47].

46. No entanto, o art. 20 indica que o CDP é projeto estratégico. Não fica claro se a obrigatoriedade de PIU específico é compatível com sua caracterização como projeto estratégico.

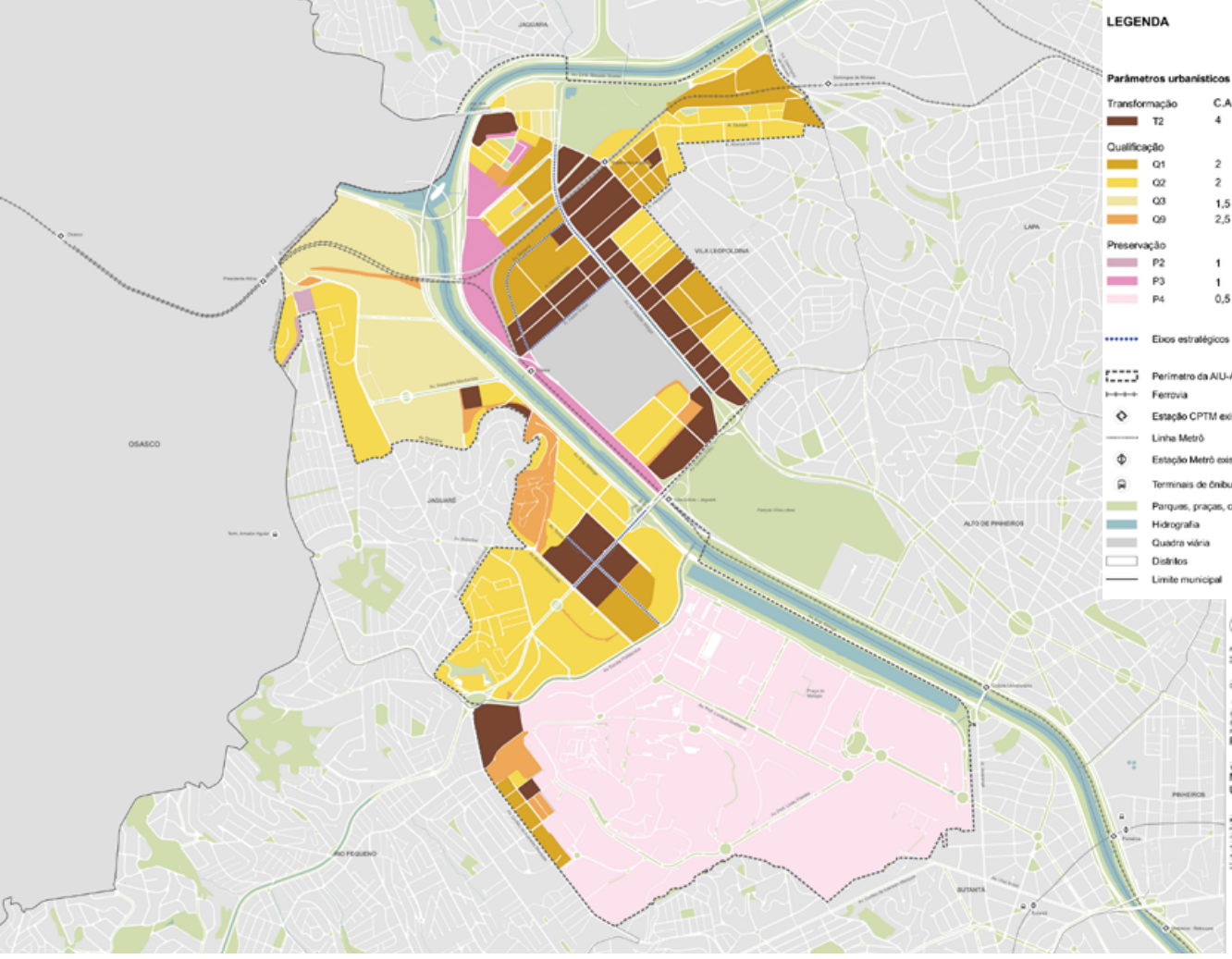
47. Projeto de Lei 427/19, art. 21.

Mapa 4.10. Perímetro do PIU/AIU-ACP, eixos estratégicos e parâmetros urbanísticos.

Fonte: Mapa II anexo ao PL nº 427/19

Mapa 4.11. Perímetros especiais do PIU/AIU-ACP (incluindo AELs favelas Humaitá e São Remo, ZOEs USP, Ceagesp, Centro de Detenção Provisória, Jaguaré e Presidente Altino).

Fonte: Mapa VII anexo ao PL nº 427/19



LEGENDA

Parâmetros urbanísticos

Transformação	C.A. máx	Gab. máx
T2	4	N.A.
Qualificação		
Q1	2	48
Q2	2	28
Q3	1,5	28
Q9	2,5	N.A.
Preservação		
P2	1	10
P3	1	15
P4	0,5	28

- Eixos estratégicos
- Perímetro da AIU-ACP
- Ferrovia
- Estação CPTM existente
- Linha Metrô
- Estação Metrô existente
- Terminais de ônibus
- Parques, praças, canteiros e demais áreas verdes
- Hidrografia
- Quadra viária
- Distritos
- Limite municipal

FONTES

DESENHO Nº ACP 9 9 6 U 0 0 2

SUBSTITUÍDO POR Nº

SUBSTITUI Nº

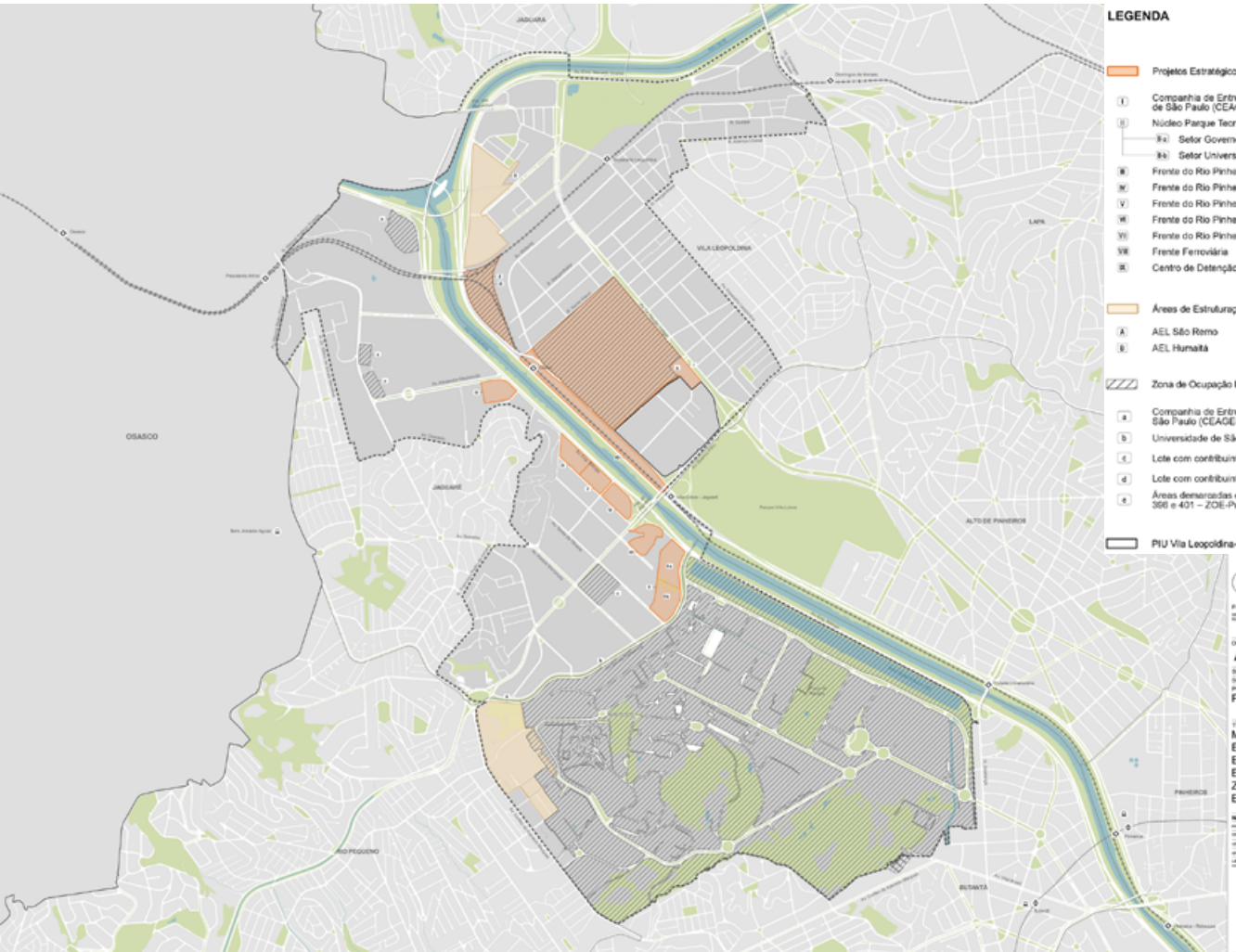
PROJETO
PIU ARCO PINHEIROS

TÍTULO
MAPA II - PARÂMETROS URBANÍSTICOS

NOME/VISTO		DATA
PROJETO		
DESENHO		
VERIFICADO		
APROVADO		
LIBERAÇÃO		

CIDADE DE SÃO PAULO DESENVOLVIMENTO URBANO

SPUrbanismo



LEGENDA

- Projetos Estratégicos
  - I Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP)
  - II Núcleo Parque Tecnológico do Jaguaré
    - II-a Setor Governo do Estado de São Paulo
    - II-b Setor Universidade de São Paulo
  - III Frente do Rio Pinheiros - Alexandre Mackenzie
  - IV Frente do Rio Pinheiros - José Maria da Silva
  - V Frente do Rio Pinheiros - Engº Billings
  - VI Frente do Rio Pinheiros - Jaguaré
  - VII Frente do Rio Pinheiros - Mal. Mário Guedes
  - VIII Frente Ferroviária
  - IX Centro de Detenção Provisória - CDP
- Áreas de Estruturação Local - AEL
  - A AEL São Remo
  - B AEL Humaitá
- Zona de Ocupação Especial - ZOE
  - a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) – ZOE-CEAGESP
  - b Universidade de São Paulo – ZOE-USP
  - c Lote com contribuinte nº 082.231.0005 – ZOE-JAGUARÉ
  - d Lote com contribuinte nº 097.001.0001 – ZOE-CDP
  - e Áreas demarcadas como ZOE no Setor 079 Quadras 073, 396 e 401 – ZOE-Presidente Altino
- PIU Vila Leopoldina-Vila Lobos

FONTES

DESENHO Nº ACP 9 9 6 U 0 0 7

SUBSTITUÍDO POR Nº

SUBSTITUI Nº

PROJETO
PIU ARCO PINHEIROS

TÍTULO
MAPA VII - PERÍMETROS ESPECIAIS - PROJETOS ESTRATÉGICOS, ÁREAS DE ESTRUTURAÇÃO LOCAL E ZONAS DE OCUPAÇÃO ESPECIAL

NOME/VISTO		DATA
PROJETO		
DESENHO		
VERIFICADO		
APROVADO		
LIBERAÇÃO		

CIDADE DE SÃO PAULO DESENVOLVIMENTO URBANO

SPUrbanismo

O PIU Arco Pinheiros traz definições sobre os projetos estratégicos do Núcleo do Parque Tecnológico do Jaguaré e da frente do Rio Pinheiros, além da CEAGESP. Para esta, o PIU prevê a implantação de Distrito de Inovação Tecnológica, determina características de parcelamento, potencial construtivo adicional de até 1,15 milhão m², parâmetros de uso e ocupação equivalentes aos de ZEU, CA máximo por lote de até 6 e formas de cumprimento da cota de solidariedade. O PL nº 427/19 organiza diferentes formas de aprovação destas bases para a reestruturação urbana da CEAGESP, sendo a primeira delas a aprovação por meio de decreto do Executivo seguido de projeto de urbanização na área do projeto estratégico "formalizada juridicamente por arranjo interfederativo constituído para esse fim específico, se for o caso, e com a participação do Município"[48]. Mas caso o processo não ocorra assim, já fica prevista a possibilidade de definição de parâmetros por meio de elaboração de PIU específico para a ZOE CEAGESP pelo Executivo.

Contrastando com a inclusão de parâmetros para a futura reestruturação da CEAGESP e as diferentes formas de viabilizar avanços para a implantação do Distrito de Inovação Tecnológica, as duas Áreas de Estruturação Local (AEL) do PIU Arco Pinheiros quase não possuem definições. Sua área equivale a duas dentre as várias favelas no perímetro do Arco Pinheiros e o PIU determina apenas a gestão articulada a partir dos conselhos gestores de ZEIS (ainda não constituídos) e o futuro conselho gestor da AIU-ACP, além de citar o envolvimento de atores como a USP, proprietária dos terrenos onde está a São Remo.

Para esta pesquisa de mestrado, os principais pontos de interesse quanto ao PIU Arco Pinheiros dizem respeito às formas pelas quais interage com o PIU-VL, que é tratado como projeto à parte. O perímetro do PIU-VL é demarcado no PIU Arco Pinheiros como "máscara de recorte", de modo a evitar interferências entre as legislações, exceto em caso de não aprovação do PIU-VL. Se este não se tornar lei, à exceção dos melhoramentos viários, boa parte das alterações regulatórias previstas no PIU-VL são perdidas, já que o PIU-ACP mantém menores coeficientes de aproveitamento para a região do PIU-VL, o que talvez seja uma forma de a Votorantim "brigar" pelo seu próprio PIU, como colocou um entrevistado do URBEM. Outras formas de interação, como a venda de potencial construtivo, serão apontadas adiante na discussão do caso.

48. Projeto de Lei 427/19, art. 22, § 1°.

4.2. O processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos

O Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos (PIU-VL) possui como marco inicial o protocolo de Manifestação de Interesse Privado (MIP) no dia 28 de julho de 2016. Atualmente está discussão na Câmara Municipal, ou seja, já passou por todos os trâmites exigidos ao poder executivo municipal e ao proponente privado pelo PDE 2014 e pelo decreto municipal nº 56.901/16, restando apenas a aprovação legislativa para dar início à implementação do projeto.

Para apresentar e analisar o processo de elaboração do PIU-VL, suas fases serão separadas tendo como critério os documentos e/ou regulações de caráter propositivo elaborados pelo poder público ou proponentes privadas e disponibilizados publicamente, bem como os momentos que demarcam a aprovação para sequência do processo. Leva em conta as fases e elementos obrigatórios de acordo com o decreto dos PIUs, mas não apenas, pois o processo de elaboração do PIU-VL teve fases e instâncias participativas não obrigatórias. Por isso, são consideradas 4 fases de elaboração[49]:

49. Para a correlação entre as fases apresentadas no portal de monitoramento dos PIUs no site Gestão Urbana, os documentos públicos disponibilizados e as fases utilizadas nesta pesquisa de mestrado, ver Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL.

- Manifestação de Interesse Privado (MIP): período de 29/07/2016 a 29/11/2016, engloba desde elementos prévios de proposição, passando pelo aceite da MIP pelos órgãos públicos competentes, pela disponibilização do conteúdo da MIP na 1ª consulta pública obrigatória, apresentada na 1ª audiência pública; e então avaliada pela SMUL para a continuidade do processo;

- Proposta Técnica Completa: período de 07/12/2016 a 27/11/2018, consolidada no caderno técnico e seus anexos disponibilizados para a 2ª consulta pública obrigatória; apresentada na 2ª audiência pública; e com reunião de devolutiva às contribuições da sociedade civil realizada em 27/11/2018;

- Minuta do Projeto de Lei: período de 28/11/2018 a 23/04/2019, consolidada na Minuta do Projeto de Lei e seus anexos disponibilizados para a 3ª consulta pública (não-obrigatória); apresentada na 3ª audiência pública; e com reunião de devolutiva às contribuições da sociedade civil realizada em 23/04/2019;

- Projeto de Lei[50]: enviado à Câmara no dia 28/06/2019, dando início aos trâmites Legislativos que não são objeto desta pesquisa.

50. Ver Anexo 04. Projeto de Lei nº 428/19.

Os três eixos principais de análise – (i) a mobilização de instrumentos e formatos de atuação pública e privada pactuados no âmbito do PIU, característica da complexidade do processo que é influenciada por concepções sobre eficiência; (ii) o interesse público da intervenção (debatido como eixo condutor da relação entre Estado e sociedade civil, a partir de sua transformação em aspectos mensuráveis e do posicionamento e relações entre atores interessados) e (iii) o papel do projeto urbano no PIU-VL, identificando motivos e momentos nos quais ganha protagonismo ou torna-se secundário – serão discutidos identificando a fase de elaboração do projeto, buscando abordar alterações das principais características, disputas e processos de formação de acordos do PIU-VL.

Proponentes do PIU-VL

O PIU-VL foi proposto por quatro proponentes privadas que se uniram com o objetivo de viabilizar a reestruturação urbana de área específica na Vila Leopoldina e protocolaram uma Manifestação de Interesse Privado. São elas a Votorantim, Banco Votorantim Empreendimentos e Participações (BVEP), SDI Desenvolvimento Imobiliário (SDI) e Instituto de Urbanismo e Estudos pela Metrópole (URBEM).

As três primeiras empresas compõem o grupo de proprietários dos terrenos da área de intervenção[51], enquanto o URBEM é uma organização do terceiro setor contratada para desenvolver os estudos urbanísticos, jurídicos e financeiros, alguns deles junto a especialistas da Votorantim e de consultorias. Embora já tivessem algum envolvimento com o setor imobiliário e da construção civil, estes atores não são empresas conhecidamente deste ramo como eram Odebrecht, WTorre e outras presentes nas Operações Urbanas Consorciadas paulistanas, fato que sinaliza possíveis alterações nos atores produtores imobiliário-financeirizados no cenário paulista pós Lava Jato.

De acordo com representante do setor de desenvolvimento imobiliário do Grupo Votorantim, o grupo de quatro proponentes conta com o protagonismo da Votorantim e do Instituto URBEM no processo. Isto se dá pela proporcionalidade do interesse econômico em jogo: a Votorantim é proprietária da maior parte dos terrenos em questão, enquanto SDI e BVEP são proprietários de um empreendimento já desenvolvido, mas que pode se beneficiar da transformação e valorização da região, além do URBEM que pode ter desdobramentos de trabalhos e novos pedidos de projetos urbanísticos após a aprovação do PIU-VL. Por este motivo, BVEP e SDI serão apenas brevemente apresentados neste item, que enfocará o Grupo Votorantim e o URBEM.

A Votorantim é uma empresa familiar brasileira presente em mais de 20 países, atuante em diversos segmentos econômicos e que surgiu ligada ao ramo têxtil em 1918 no Distrito de Votorantim, então pertencente ao município de Sorocaba. Em 1925, José Ermírio de Moraes associou-se ao dono da Votorantim, seu sogro Antônio Pereira Inácio[52], para reestruturar a atividade têxtil da fábrica. Os impactos da depressão de 1929 no ramo têxtil somaram-se, na década seguinte, ao incentivo estatal para instalação de indústrias de base e contribuíram para a diversificação dos negócios da empresa[53]. Assim, entre os anos 1930 e 1970, a Votorantim teve "consolidação dos negócios já existentes (concentração horizontal), a diversificação das atividades em ramos relacionados (concentração vertical) e em ramos não relacionados uns aos outros (concentração conglomeral)" (Santos, 2010, p. 83).

Nesse período a empresa consolidou-se nacionalmente principalmente pela concentração de capital (novos estabelecimentos e ampliação da capacidade produtiva dos existentes), embora tenha também centralizado capital adquirindo concorrentes, além de ter se beneficiado em relação a outras empresas diante da crise do petróleo, por possuir autossuficiência energética[54]. Na década de 1980, o Estado reduz seu papel de incentivador

51. Apresentação feita pelas proponentes em audiência pública de 01 nov. 2016. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PIU_VL_AudienciaPublica_01_ 11_Proponente.pdf>, acesso em 06 ago. 2018.

52. A dimensão familiar da empresa é relevante para compreender sua atuação ao longo do tempo, bem como alterações entre formas conservadoras e inovadoras de investimento. Geralmente tais alterações relacionam-se a momentos de entrada e/ou consolidação de novas gerações em cargos de direção da empresa e seus grupos (Santos, 2010).

53. Atividades de ramos como cimento, aço e químico. "A ampliação do leque de atividades decorre não só do oportunismo, como ainda do apoio e das articulações existentes nas esferas do Estado, usufruindo de empréstimos subsidiados, da redução das tarifas de importação de máquinas e equipamentos, entre outros benefícios." (Santos, 2010, p. 83).

54. De acordo com linha do tempo no portal Memória Votorantim. Disponível em <http://www.memoriavotorantim.com/linha-do-tempo/>, acesso em 11 jan. 2018.

industrial devido à crise da dívida externa, a empresa segue diversificando seus negócios e o grupo passa a atuar internacionalmente com a abertura de mercados para exportação e criação de escritórios comerciais. Sobre a atuação da Votorantim nos anos 1990, período de acirramento da concorrência oligopólica em escala global, Santos (2010, p. 83) aponta que, devido à acelerada abertura econômica e ao movimento de centralização de capital, os novos gestores foram forçados a reestruturar os negócios fortalecendo ramos em que eram competitivos e vendendo atividades não estratégicas como têxtil, energia e biotecnologia.

Naquele momento, além dos já consolidados ramos de cimento, metais, agronegócios, papel e celulose, passam a ser considerados centrais os novos negócios e os ligados ao setor financeiro. O Banco Votorantim é criado em 1988 como Distribuidora de Títulos e Valores Imobiliários e em 1991 inicia operações de investimento e financiamento de capital para o público externo. Segundo a própria empresa, um "processo fundamental na reestruturação da governança e gestão da companhia também é levado a cabo nos anos 1990", representado pela criação de boa parte de suas *holdings*[55], como a Votorantim Cimentos e a Votorantim Metais[56].

Os anos 2000 são marcados pela 3ª geração familiar à frente da empresa e pela meta de internacionalização dos negócios, além da criação do Instituto Votorantim em 2002, demarcando momento em que ações de cunho social passam a ter relevância institucional para o grupo. No ano de 2010[57], o conglomerado era o 5º maior do país, sendo o maior nacional e internacionalmente em alguns de seus ramos de atuação. Naquele período, o ramo de finanças era menos importante, resultado, dentre outros fatores, de "postura conservadora dos dirigentes do grupo [que culminou] no controle de negócios que são, na sua maior parte, de baixo conteúdo tecnológico e na adoção de práticas de preços danosos à sociedade" (Santos, 2010, p. 84).

A BV Empreendimentos e Participações S/A, outra empresa proponente do PIU-VL é uma subsidiária do Banco Votorantim criada em 2007 e que desde então investe e desenvolve empreendimentos residenciais e comerciais, além de realizar gestão patrimonial e estruturação financeira de empreendimentos. De acordo com o site da empresa, até 2018 a BVEP havia investido ou desenvolvido 5 empreendimentos comerciais em São Paulo, Campinas e Rio de Janeiro, além de outros 27 empreendimentos residenciais em 10 cidades diferentes das regiões sudeste, nordeste e centro-oeste do Brasil.

Também data dos anos 2000 a aquisição de 49,99% do capital votante do Banco Votorantim (BV) pelo Banco do Brasil (BB) em 2009[58], operação na qual o BB tornou-se emprestador de última instância com o objetivo de "evitar uma crise bancária de grandes proporções entre setembro de 2008 e janeiro de 2009, enquanto o Banco Central relutava em desempenhar essa função"[59].

O Banco Votorantim, que controla a BVEP, alterou sua marca para banco BV em dezembro de 2019, mudança inserida em um contexto de diversificação de negócios do banco. São mantidas as quatro frentes principais de

55. As *holdings* são empresas que atuam como controladoras de outras empresas (suas subsidiárias), tendo a posse majoritária das ações destas.

56. De acordo com linha do tempo no portal Memória Votorantim. Disponível em <http://www.memoriavotorantim.com/linha-do-tempo/>, acesso em 11 jan. 2018.

57. Neste mesmo ano foi criado o IIRC (International Integrated Report Council), coalizão internacional de reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e ONGs que visa difundir a geração de valor dentro da comunicação corporativa e pressupõe a formatação de modelos de governança pautados por princípios ligados à transparência contábil e geração de impacto social. No Brasil, algumas empresas participaram de projeto piloto, dentre elas, o Grupo Votorantim, reforçando sua inserção em contextos globalizados para a disseminação de padrões de governança (a princípio, corporativas) como modelo de boas práticas. Investigações aprofundadas poderiam indicar vínculos entre estes padrões e impactos da atuação empresarial e financeirizada na produção do espaço. Ver http://integratedreporting.org

58. Compra justificada pela intenção do BB ampliar sua atuação no financiamento de veículos, além do contexto de período pós-crise financeira-hipotecária em que o BB havia perdido o posto de maior banco nacional devido à fusão entre Itaú e Unibanco, posição recuperada com a compra do banco Nossa Caixa. Além disso, notícias da época mencionam a intenção do BB em não adquirir parte majoritária do capital do BV para não transformá-lo em banco público, garantindo agilidade em ações estratégicas. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL949226-9356,00-BANCO+DO+BRASIL+COMPRA+PARTE+DO+BANCO+VOTORANTIM+POR+R+BILHOES.html> <https://exame.abril.com.br/negocios/bb-faz-oferta-de-r-2-bi-por-mais-25-do-votorantim/>, acesso em 10 jan. 2019.

59. Disponível em <https://www.pressreader.com/brazil/valor-econ%C3%B4mico/20091124/281981783677631>, acesso em 20 jan. 2019.

atuação (varejo, *corporate*, *private* e *asset management*), com a aproximação do banco a *startups* e *fintech*s, além da previsão de abertura de capital na bolsa com oferta inicial de ações em janeiro de 2020[60].

Após 2010, o Grupo Votorantim tem reforçado a divulgação de (i) suas preocupações com questões ambientais, ressaltando o papel de sua reserva privada de Mata Atlântica, o Legado das Águas; (ii) seu impacto social a partir do tema da educação e atuação do Instituto Votorantim; e (iii) a inovação e novos negócios, com destaque para tecnologias ligadas à geração de energia limpa[61].

Têm aumentado os investimentos da Votorantim e suas subsidiárias em *startups*, inclusive via Banco BV, bem como a aceleração de *startups* diretamente pelo Centro de Excelência (CoE) da Votorantim. Como exemplo é possível citar o envolvimento com *startups* do setor de energia (por meio do Desafio Smart Trading de 2018), financeiro (*fintechs* diversas, como de renegociação *on-line* de dívidas)[62] e imobiliário (como a Avaliei, para avaliação de imóveis)[63]. Esse contexto de investimento em *startups* e inovação pode ser relacionado parcialmente à criação da área de desenvolvimento imobiliário (Real Estate Investments) da empresa, em 2016.

Um representante do setor imobiliário do Grupo Votorantim, em apresentação acadêmica, relacionou um dos momentos iniciais do setor na empresa à sua atuação anterior ligada a *startups*. Em entrevista, indicou que naquele período o Grupo Votorantim assumiu nova postura em relação ao seu conjunto de ativos imobiliários[64], traçando planos de negócios para exploração de tais áreas a partir de três eixos principais; (i) venda de ativos não estratégicos; (ii) aprimoramento de gestão de ativos a serem mantidos; e (iii) desenvolvimento de áreas estratégicas. Data de 2014 a criação do Centro de Soluções Imobiliárias (CSI) da Votorantim, ampliando a procura por alternativas para rentabilizar os ativos imobiliários do grupo empresarial, encontrando no PIU uma possibilidade a ser explorada a partir de suas propriedades na Vila Leopoldina. Embora a empresa tenha participado anteriormente (também junto à SDI e à BVEP) da incorporação do Atlas Office Park[65], empreendimento de escritórios e serviços localizado no perímetro do próprio PIU-VL, a Votorantim apresenta este PIU como seu empreendimento imobiliário pioneiro.

A SDI Desenvolvimento Imobiliário, também proponente do PIU-VL, é uma empresa privada de gestão e desenvolvimento imobiliário. Criada em 2005, é dirigida por grupo vinculado à Serplan, incorporadora fundada em 1974 e ligada à produção de mais de 30 empreendimentos comerciais de alto padrão em diversas cidades, com destaque para uma série de empreendimentos de lajes comerciais em áreas de operações urbanas, como nas avenidas Faria Lima, Berrini, Juscelino Kubistchek, com projetos elaborados por escritórios de arquitetura como Ruy Ohtake, Aflalo & Gasperini e Botti Rubin[66].

Sobre a atuação conjunta entre Votorantim, SDI e BVEP e sobre a independência entre o setor de desenvolvimento imobiliário e os investimentos imobiliários do BVEP, membro do setor de desenvolvimento imobiliário do Grupo Votorantim argumentou em entrevista que:

60. De acordo com <https://www.meioemensagem.com.br/home/marketing/2019/12/11/banco-votorantim-muda-marca-para-banco-bv.html> e <https://economia.estadao.com.br/blogs/coluna-do-broad/banco-bv-ex-votorantim-esta-prestes-de-anunciar-seu-ipo/>, acessos em 04 jan. 2020.

61. De acordo com linha do tempo no portal Memória Votorantim. Disponível em <http://www.memoriavotorantim.com/linha-do-tempo/>, acesso em 11 jan. 2019.

62. Notícias indicam que o BV investiria, via o fundo BR Startups, na plataforma Quero Quitar, fundada em 2015. As carteiras de dívidas são cadastradas pelos credores na plataforma, disponibilizando-as para consulta e negociação e percentual do valor da dívida pago às instituições financeiras fica com a startup. Segundo diretor do BV, o interesse estaria ligado à BV Financeira, que possui clientes inadimplentes. Disponível em <https://revistapegn.globo.com/Negocios/noticia/2017/12/microsoft-banco-votorantim-1-milhao-startu-quero-quitar.html>, acesso em 09 jan. 2019.

63. Relatório Anual da Votorantim 2018.

64. O patrimônio imobiliário da Votorantim é de 380 mil hectares, de acordo com seus relatórios anuais (disponíveis no site da empresa). Os relatórios de 2014, 2015 e 2016 apontam a estruturação de plano de negócios para rentabilizar os ativos imobiliários da empresa, valorizando-os a partir de estratégias imobiliárias.

65. O Atlas Office Park, cujas obras tiveram início em 2014, teve incorporação pela Votorantim e BVEP, realização e incorporação da SDI e comercialização da CBRE. Dados do site oficial do empreendimento.

66. Dados do site oficial da empresa.

> A BVEP é uma área de investimentos imobiliários debaixo do Banco Votorantim. (...) os dois sócios do Banco Votorantim são o Banco do Brasil e Votorantim. Então em função disso ele tem uma governança totalmente apartada, porque não só você tem um sócio, mas esse sócio é empresa pública; então você tem toda uma rigidez de governança, de acompanhamentos, e eles tem uma estratégia própria. A BVEP (...), eles nasceram sem nenhuma área, mas com capital para investir em projetos imobiliários, seja em ativos já prontos, seja para desenvolvimento. Então eles eram, entre aspas, um "fundo", que tem um horizonte de investimento e desinvestimento, ao passo que nós [setor de desenvolvimento imobiliário] nascemos com propriedades e sem necessariamente ter o capital, mas tendo que movimentar essas áreas e gerar valor em cima dessas áreas. Então, no caso específico de um terreno lá da Vila Leopoldina, que virou o Atlas Office Park, nem existia o setor imobiliário aqui na *holding*, [mas] existia a área, o imóvel. Ele era um imóvel que era da Votorantim Cimentos no passado, tinha sido desocupado recentemente, o mercado tinha sondado a área, enfim... E aí, mesmo não tendo uma área imobiliária, o financeiro junto com o patrimônio, eles acabaram entrando numa negociação com uma empresa de mercado, que é a SDI, e trouxeram junto o que existia de expertise imobiliária no primo próximo, que era a BVEP; então por isso que se formou essa sociedade entre BVEP, SDI e a Votorantim. A Votorantim era dona do terreno, permutou, investiu também adicional e aí fez uma sociedade com BVEP e com SDI. Mas, tirando esse empreendimento em particular, não tem nenhuma outra relação direta [entre o setor de desenvolvimento imobiliário da Votorantim S/A e o Banco Votorantim]. Óbvio, a gente é acionista, cinquenta por cento, mas a gestão é totalmente independente, a estratégia é totalmente independente (fala de representante da Votorantim entrevistado).

Embora este representante tenha citado a existência de outros dois projetos de desenvolvimento urbano em estágio inicial (planejamento regional na área de Sorocaba e Votorantim no estado de São Paulo e outro em Paulista no estado de Pernambuco), o território da Vila Leopoldina na capital paulista é singular para a estratégia imobiliária do Grupo Votorantim. Isso ocorre por envolver diversas frentes simultâneas como a gestão da ocupação do Atlas Office Park, o *retrofit* dos galpões industriais desativados e sua utilização para outras finalidades, o PIU-VL e o *master-plan* de desenvolvimento futuro das áreas de propriedade da Votorantim em cenários com ou sem a aprovação do PIU.

O *retrofit* mencionado diz respeito à reforma de galpões da antiga Metalúrgica Atlas pertencente ao Grupo Votorantim, com a criação de dois espaços com usos distintos e geridos comercialmente com curadoria ativa que determina o foco e perfil das atividades. Um deles é a ARCA, espaço de eventos de 9.000 m² inaugurado com a realização da São Paulo Fashion Week em outubro de 2018 como parte das estratégias de *placemaking*[67] da área. Desde então, abrigou shows, festas, eventos corporativos, de *branding*, entre outros.

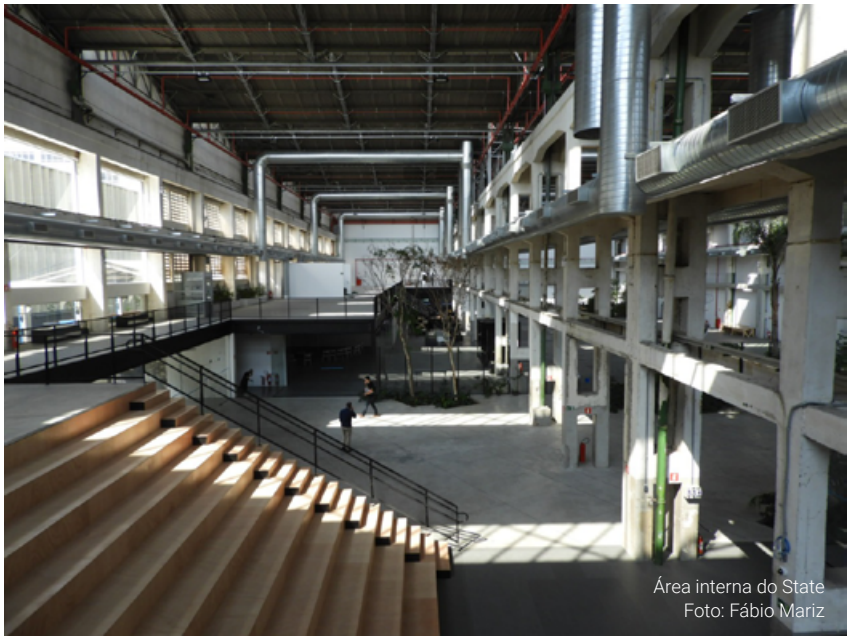
67. Resumidamente, o *placemaking* pode ser entendido como metodologia de abordagem de áreas urbanas visando à sua transformação por meio do reconhecimento ou construção de identidade(s) para o lugar, normalmente com premissas colaborativas e/ou buscando engajamento comunitário.



Figura 4.3. Homepage do site oficial da ARCA.
Fonte: https://www.arcaspaces.com, acesso em 02 jan. 2020.



Figura 4.4. Homepage do site oficial do State.
Fonte: https://www.state.is, acesso em 02 jan. 2020.



Área interna do State
Foto: Fábio Mariz

O segundo galpão foi reformado e abriga o State, *hub* de inovação com foco em indústria 4.0, economia criativa, *hard science* e *deep tech* que teve sua primeira fase inaugurada em outubro de 2019 e previsão de inauguração oficial em fevereiro de 2020. Segundo o idealizador do *hub*, Jorge Pacheco, foi em 2017 que conheceu o galpão e fechou contrato de locação com a Votorantim Empreendimentos Imobiliários para 10 anos renováveis por mais 10. Embora a Votorantim tenha participação no negócio, investindo principalmente nas reformas do espaço (que deve chegar a 20.000 m^2), outros quatro investidores mobilizados pela gestora Sangha Investments fizeram aporte na iniciativa. Além disso, segundo Pacheco, a relação entre State e Votorantim é diferente de outros *hubs* como o Cubo, do Itaú, para permitir maior independência. O local abriga *startups* como Picpay, Emerge e Flag e em breve deve receber, dentre outros projetos, um programa de aceleração de *fintechs* objeto de parceria entre o banco BNP Paribas e a aceleradora Endeavor[68].

Segundo profissional do setor imobiliário da Votorantim entrevistado, estas são iniciativas importantes para a "ativação inicial" da área e que podem, a partir da curadoria de usos, auxiliar o desenvolvimento de uma personalidade para o bairro, pois "tem um desejo por trás, daquele bairro ter um DNA". Nesse quesito, a percepção da empresa é de que essa identidade passa pelo setor da inovação e tecnologia. A ativação da área por meio do uso dos galpões, com rentabilidade inferior à do empreendimento imobiliário futuro, relaciona-se ao *placemaking* e à valorização imobiliária futura na medida em que tais usos de baixo custo para os proprietários contribuem na "criação" da identidade do território que vai amplificar a valorização da terra ao longo dos anos – ou "carregar o terreno", na linguagem do mercado. Assim, essas atividades podem ter cunho temporário caso a valorização da região e o cenário do mercado sinalizem de modo favorável a outros tipos de desenvolvimento mais rentáveis, inserindo tal discussão no contexto da realização de estudos alternativos de estratégias imobiliárias com ou sem o PIU nas áreas da Votorantim.

> Mais uma vez se inspirando em cases no Brasil e fora, pensar: "Bom, se eu tenho uma área de mais de 100.000 m^2, se tem outros grupos privados que também têm capital, se tem uma área que tem tanto potencial pela proximidade com infraestrutura, com equipamentos, com saídas de estradas... Por que me limitar a pensar o intramuros? Por que fazer mais do mesmo, dividir em pequenos lotes e fazer empreendimento a empreendimento, de forma a simplesmente a tolerar, a se condicionar ao entorno imediato? Por que não pensar na própria área como o agente transformador?" É uma área enorme e você tem capital. Para efetivamente pensar no território como agente transformador, então, a gente viu no PIU, no Projeto de Intervenção Urbana, uma forma de se fazer isso. A própria adesão ao PIU também tem um componente inovador (...) projetos nessa escala interferem com vários interesses. E uma tentativa grande do nosso lado é de conciliar na medida do possível esses interesses e aí, mais uma vez, a importância do sair de dentro do escritório, dentro de casa e ouvir esses públicos[69].

68. Ver <https://neofeed.com.br/blog/home/um-antigo-galpao-da-votorantim-abriga-novo-hub-de-inovacao-de-sp/>, <https://www.projetodraft.com/state-novo-hub-de-inovacao-e-economia-criativa/> e <https://epocanegocios.globo.com/Empresa/noticia/2019/10/sao-paulo-ganha-novo-centro-de-inovacao-para-grandes-empresas.html>, acessos em 19 fev. 2020.

69. Trecho de fala do diretor de desenvolvimento imobiliário da Votorantim no evento Vototalks, sobre o PIU. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=bmtfoldm2ts>, acesso em 20 fev. 2019.

A utilização do PIU atende a outras questões identificadas como positivas pela Votorantim, por exemplo, permitindo que a proposta de reestruturação urbana enquadre-se como iniciativa de responsabilidade social da empresa. O tema, que vem sendo cada vez mais inserido na agenda de grandes corporações (Levi-Faur, 2005, p. 10), é colocado em pauta pela Votorantim frequentemente por meio do Instituto Votorantim, com ações nem sempre vinculadas às atividades econômicas da empresa. A atuação urbana no território da Vila Leopoldina que concentra imóveis da empresa, indo além do lote a lote, proporciona conjuntamente o desenvolvimento de atividade rentável que amplia o portfólio da Votorantim, o reforço à imagem positiva da empresa associado à responsabilidade social e o estabelecimento de novos vínculos entre empresa e a população da área. Esses vínculos acabam por se tornar elemento central para viabilizar transformações pontuais e para relações de confiança com estreitamento de laços informais identificados no processo de elaboração do PIU-VL.

O quarto proponente é o Instituto URBEM, cuja relação com a Votorantim e, consequentemente com o PIU, é marcada por uma ambiguidade que caracteriza o instituto como "meio proponente, meio consultor", nas palavras de um de seus membros. É uma organização do terceiro setor que atua "em busca de grandes áreas urbanas onde projetos de infraestrutura possam ser viabilizados em parceria com o poder público"[70]. Fundado em 2012, organiza-se principalmente em quatro áreas (econômica, jurídica, urbanística e social) com pequeno número de profissionais fixos e colaborações frequentes com escritórios, profissionais e consultorias externas para o desenvolvimento de projetos de grande porte. Sua atuação principal é a de estruturar projetos, criando modelos com convergência de interesses de mercado, econômicos, sociais e públicos.

70. Apresentação do URBEM na MIP do PIU-VL.

Um dos entrevistados apontou que desde a sua fundação o URBEM atua com *advocacy* junto a proprietários de áreas industriais, com o objetivo de demonstrar o potencial de transformação urbana e metropolitana destes terrenos. Esse processo começou com a elaboração de modelagens para área da Ambev na Mooca e posteriormente para terreno da Comgás no Gasômetro, forma de atuação que de acordo com um dos membros do URBEM entrevistados foi importante para que a Votorantim conhecesse o Instituto entre o fim de 2015 e início de 2016. De acordo com outro membro do URBEM entrevistado, quando foram contratados pela Votorantim, o objetivo ainda não era estruturar um PIU, mas sim um modelo capaz de aumentar o valor imobiliário das áreas da empresa a partir do aumento do valor urbano.

Esse momento coincidiu com a diversificação da atuação e financiamento do URBEM, que se reestruturou em 2015 e passou a realizar consultorias remuneradas. Anteriormente, os projetos e profissionais contratados eram pagos com recursos doados por seu fundador Philip Yang, por meio de fatia de sua participação societária em uma *holding*. Em entrevista, um dos membros do instituto mencionou que ainda vê certa "dimensão voluntária" no trabalho em andamento no PIU-VL, já que o processo teria sido muito mais amplo do que a remuneração prevista.

A pesquisa e produção acadêmica de parte dos membros principais, como o próprio Philip Yang e outros diretores que lecionam e/ou lecionaram em instituições de ensino superior ligadas à arquitetura e urbanismo é influência relevante em seus trabalhos, bem como no diálogo que o Instituto URBEM busca estabelecer com a academia de modo geral, como, por exemplo, ao analisar as políticas urbanas paulistanas em diálogo com referências internacionais.

É possível dizer que o URBEM tem incrementado sua articulação com os setores público e privado, influenciando na formulação e proposição de políticas públicas e projetos urbanos por diversos meios, fortalecendo seu papel na disseminação de técnicas, modelos e ideologias em relação à produção do espaço urbano. Além da influência de Philip Yang como figura pública, modelagens e propostas realizadas pelo Instituto nos últimos anos foram incorporadas (total ou parcialmente) em políticas urbanas paulistas e paulistanas, somando-se a esse processo a circulação de membros do URBEM em cargos públicos e projetos de destaque.

Em 2013, o arquiteto urbanista Fernando de Mello Franco encerrou sua participação no escritório de arquitetura MMBB ao ser convidado para assumir a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP). Ao mesmo tempo, afastou-se de sua função de curador de urbanismo e arquitetura no Instituto URBEM, voltando apenas quando encerrou o exercício do cargo de secretário em 2016. Entre 2013 e 2016, enquanto comandou a SMDU, exerceu também a presidência da São Paulo Urbanismo (SP Urbanismo), empresa pública de desenvolvimento urbano paulistano. O exercício de ambas as funções não é incomum nas gestões paulistanas e já ocorria na gestão anterior, com Miguel Bucalem.

O URBEM trabalha buscando articular soluções espaciais à identificação de interesses públicos e rentabilidade econômica para o privado. Tem influenciado a elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano, como no caso da parceria público-privada (PPP) habitacional do Governo do Estado de São Paulo (PPP da Casa Paulista), cujo modelo urbano e econômico adotado pelo governo foi proposto pelo URBEM. Mais recentemente, o escritório MMBB que tem dentre seus sócios o arquiteto Milton Braga, que também é curador do instituto URBEM, foi contratado para desenvolver o projeto arquitetônico do lote 11 da PPP habitacional municipal de São Paulo (PPP Casa da Família).

O URBEM também participou do chamamento para o projeto do Arco Tietê em fevereiro de 2013, apontado por Silva (2018) e D' Almeida (2019) como fundamental ao processo de formatação do instrumento do PIU. As autoras apontam vínculos entre a origem do PIU e o chamamento para propostas no perímetro do Arco Tietê, anterior ao PDE 2014, que deveria apresentar modelo urbanístico, modelagem jurídica, estudos socioeconômicos e meios de interação social e institucional. As propostas foram remuneradas pela PMSP após a 1ª fase do chamamento proporcionalmente à sua utilização e os maiores beneficiários foram respectivamente URBEM, Consórcio Odebrecht e OAS, Consórcio Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão, Idom e Camargo Corrêa.

Dessa somatória de trajetórias individuais e institucionais resulta o fato de que o URBEM possui conexões múltiplas com o PIU Vila Leopoldina – Villa-Lobos, indo além do fato de serem proponentes junto à Votorantim. Em síntese sequencial, o URBEM participou de proposta de modelagem do Arco Tietê que teria influenciado a regulação dos PIUs; esteve envolvido diretamente na criação do PIU no PDE 2014, na regulamentação de 2016 e nas primeiras propostas de PIUs de origem pública no período de Mello Franco na SMDU, à época afastado do URBEM; tornou-se proponente do PIU-VL; e, pela atuação de Milton Braga via MMBB, o URBEM acaba também tendo relação com a PPP habitacional municipal que divide terreno – e questões – com o PIU-VL (além de sua criação ter sido influenciada pela PPP estadual que teve modelagem do URBEM).

"[Eu] Não sabia que a possibilidade de um PIU bem desenhado podia antecipar valores importantes para que a gente não perca nem a área pública nem confiança de nenhum de vocês (...) A Votorantim vai ganhar dinheiro, se ela não ganhar dinheiro ela não vai fazer [o PIU] (...) O que o poder público quer é capturar com maior velocidade aquilo que muitas vezes ele não captura de empreendimentos privados e investir no território em que esta geração do recurso está. Porque historicamente estes recursos da outorga onerosa se espalham para a cidade inteira. Aqui está se apresentando uma solução pra concentrar o recurso da outorga onerosa no mesmo território que vai se realizar uma grande operação com o agente privado".

Fala de vereador na 2ª audiência pública do PIU-VL em maio de 2018.

Complexidade técnica e coordenação de instrumentos: aspectos discricionários e calculados

O contexto do capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005) – no qual se insere a criação do instrumento do Projeto de Intervenção Urbana no PDE 2014 e a proposta do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos em 2016 – é entendido como de proliferação de instrumentos, alguns altamente complexos, frequentemente em busca de maior eficiência, sendo que esta por vezes se concretiza em regulações que agem como sinônimo da eficiência de mercado (Levi-Faur, 2005, p. 15). Relaciona-se com o processo de reconstituição das fronteiras entre Estado e setor privado, no qual atribuições como a execução e a provisão de serviços são incrementalmente assumidas e disputadas como negócio, mas também a elaboração de políticas públicas é em certos casos assumida pelo privado.

Parte desse processo de estabelecimento de novas funções e relações entre Estado e setor privado envolve a determinação das formas pelas quais tal interação deve ocorrer, bem como a pactuação sobre vantagens, desvantagens e riscos assumidos. Entende-se que o PIU é um instrumento criado para a formalização de relações interinstitucionais entre setor público, privado e sociedade civil, com objetivo de construir pactos coletivos por meio da regulação, para aumento da confiança entre as partes e segurança do processo, além de delimitar riscos.

A partir do caso do PIU-VL foi possível analisar como essas características operam no urbano e suas especificidades por se tratar de proposta de origem privada. Certos aspectos particulares deste caso influenciam as análises, como a fácil identificação dos atores privados interessados e dos principais grupos afetados pela proposta, a área relativamente restrita de intervenção e o ineditismo do instrumento, que é encarado por diferentes grupos como possível modelo para influenciar propostas futuras.

Parte da formalização das relações por meio de PIUs foi estabelecida no decreto municipal que regula o instrumento[71], determina produtos a serem elaborados e obriga a realização de apenas duas consultas públicas on-line, determinando fases do processo. O caso do PIU-VL indica que

71. Decreto Municipal nº 56.901/16.

a flexibilização desse processo por meio do aumento de apresentações públicas e processos participativos foi usado como fator para responder a pressões e demandas de atores estatais e não-estatais e também para fortalecer a legitimidade pública da proposta de intervenção de origem privada. Deve-se considerar o grau de complexidade do conteúdo do PIU-VL e de suas propostas: parte dos encontros não previstos no decreto buscavam discutir publicamente questões técnicas complexas, às vezes frente a públicos restritos que tentavam acompanhar o extenso conteúdo.

No entanto, tal complexidade também pode ser entendida como influência sobre o fato de parte das discussões públicas centrar-se em aspectos pragmáticos e palpáveis da intervenção proposta, como quantidade de unidades habitacionais, existência de contaminação de solo, metragem quadrada e usos de equipamentos públicos. As combinações de incentivos e cálculos usados para determinar potenciais construtivos, montantes totais obtidos, formas de operacionalização da proposta e suas relações com a política urbana paulistana como um todo foram pouco discutidas publicamente. Embora as apresentações públicas em geral mencionassem esses aspectos e tenha havido um encontro específico sobre o tema, a capacidade de leigos se apropriarem de conteúdo tão complexo para debater sua fundamentação é irrisória, além de serem complexas as relações diretas entre tais aspectos e as demandas pragmáticas das pessoas afetadas pelas propostas do PIU-VL. A organização de atores contrários e favoráveis ao PIU-VL também foi relevante para as posturas no debate público, como será visto mais adiante.

Esta dissertação não aborda todo o conteúdo técnico e alterações regulatórias ao longo das fases de elaboração do PIU-VL no Executivo municipal, mas entende que a combinação desses fatores é determinante para a manutenção de certos objetivos principais durante todo o processo. Acredita-se que a conjunção de tais objetivos – que são públicos, privados e de grupos da sociedade civil – é o principal fator que permite à proposta avançar no âmbito do Executivo, pactuando expectativas dos atores envolvidos, inclusive determinando fatores de risco a serem debatidos em outras esferas e momentos, tendendo a oferecer maior grau de insulamento nas decisões do processo e/ou maior autonomia à ação privada durante a fase de implantação da proposta.

O conteúdo divulgado ao longo do processo participativo do PIU tem mais de 70 documentos, sendo que o conteúdo relativo aos materiais de consulta pública (que compõem efetivamente as propostas técnicas, urbanísticas, econômicas, jurídicas e de gestão) engloba pelo menos 16 documentos, com 230 páginas apenas relativas a proposições e modelagens[72]. Não se pretende debater as propostas e alterações individualmente, mas indicar que se trata de processo complexo de combinação de instrumentos, instituições regulatórias e regulações, com disputas pelo poder de determinar as regras. Resumidamente, o PIU-VL é composto de parâmetros, incentivos e instrumentos cuja utilização é justificada, de modo geral, por narrativas aderentes às diretrizes e estratégias do PDE 2014, buscando promover aspectos como adensamento populacional e construtivo da área de intervenção, melhoria da qualidade urbana e ambiental e o melhor aproveitamento da infraestrutura existente.

72. Sem contar os extensos diagnósticos que fazem parte das fases de consultas públicas. Para todos os documentos, ver Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL. Para ver as principais flexibilizações regulatórias, responsabilidades públicas e privadas, diretrizes e números gerais da proposta, consultar Apêndice A. Síntese das alterações por etapa do processo de elaboração do PIU-VL.



Figura 4.5. Linha do tempo do processo de elaboração do PIU-VL.

Fonte: Portal de monitoramento dos PIUs. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>, acesso em 21 jan. 2020.

As combinações e sobreposições de instrumentos autoaplicáveis de incentivo[73] com excepcionalidades de parâmetros construtivos, de uso e ocupação[74], com outros instrumentos da política urbana previstos no PDE[75] são complexas e, de maneira geral propiciam ganhos ao privado na medida em que preveem percentuais de área não computável, flexibilidade para empreendimentos futuros e aumento do potencial construtivo global da área de intervenção e/ou por lote. Tais combinações vão sendo alteradas ao longo das fases de elaboração do PIU-VL com maior ou menor grau de impacto sobre o programa de interesse público. Entende-se que parte das alterações mais significativas ocorre não pela alteração quantitativa dos parâmetros e instrumentos, mas por pactuações de (i) faseamento da intervenção, (ii) montante de recursos públicos e privados e (iii) estoque de potencial construtivo adicional do PIU-VL. Nestes três quesitos é possível identificar certo grau de discricionariedade nas decisões a partir de embasamento técnico e concepções sobre eficiência.

Parte das alterações regulatórias envolvidas na proposta são dadas diretamente pelos instrumentos de gestão e financiamento – ou "finalísticos" (Silva, 2018) – mobilizados pelo PIU, dando a este "apenas" o papel de pactuar parte dos riscos e benefícios aos atores envolvidos, além de permitir combinações de instrumentos, formas de pagamento e outros temas não tradicionalmente abordados em regulações e instrumentos. O principal instrumento mobilizado pelo PIU-VL é a Área de Intervenção Urbana (AIU), instrumento-fim identificado como o mais adequado às transformações propostas e que é implementado após a aprovação de lei do PIU-VL. Além da AIU, a intervenção proposta depende da utilização do instrumento do Projeto Específico de Parcelamento de Solo.

73. Todas as fases (exceto a MIP) preveem o uso de mecanismos como cota parte máxima, fachada ativa, fruição, arborização, limites murados e alargamento de calçadas.

74. Os principais parâmetros alterados no PIU-VL são: utilização de índices de ZEU (Zona de Estruturação Urbana) para a área de transformação, eliminação de gabarito máximo de altura (exceto faixa junto ao boulevard) e o coeficiente de aproveitamento (CA) máximo.

75. Na 2ª fase do PIU-VL, a proposta técnica completa previa Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI) para parcelamento de solo, mencionava Transferência do Direito de Construir (TDC) para incentivo à fruição em terreno não pertencente às proponentes e previa antecipar recursos da Cota de Solidariedade. Estas propostas foram abandonadas: o RUI foi substituído pelo Projeto Específico de Parcelamento de Solo e a fruição pública neste terreno específico foi descartada, transformando a abertura da via de acesso público em intervenção eletiva. A Cota de Solidariedade continua prevista para empreendimentos futuros, sem antecipação e com regras do PDE.

Figura 4.6. Situação fundiária (lotes, quadras fiscais e proprietários) no perímetro do PIU-VL.
Fonte: Caderno técnico da 2ª consulta pública .



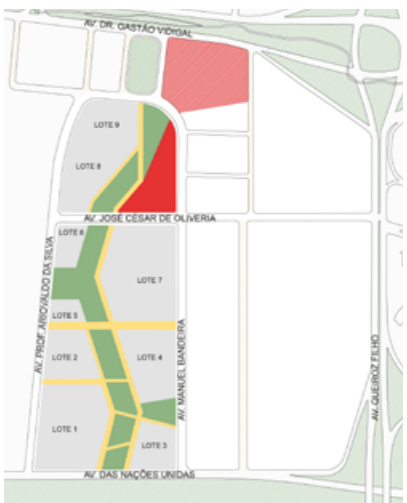
O Projeto Específico de Parcelamento de Solo foi incluído no PIU-VL apenas na elaboração da minuta do Projeto de Lei, mas os objetivos de sua utilização já eram expressos desde a proposta técnica completa, que previa utilização do instrumento do Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI). Este último, criado no PDE 2014, baseia-se em instrumentos como o *land readjustment* e tem como objetivo permitir o parcelamento de determinada área considerando a unificação de diversos lotes para então subdividi-los, viabilizando parcelamentos mais livres em relação à configuração fundiária prévia. Segundo servidor da SP Urbanismo entrevistado, o RUI deixou de ser utilizado no PIU-VL devido a argumentos de cartórios de registro de imóveis de que seria inviável fazer o registro neste formato. Tanto RUI quanto Projeto Específico preveem o mesmo perímetro de aplicação, com cerca de 106.000 m² (imóveis de propriedade da Votorantim).

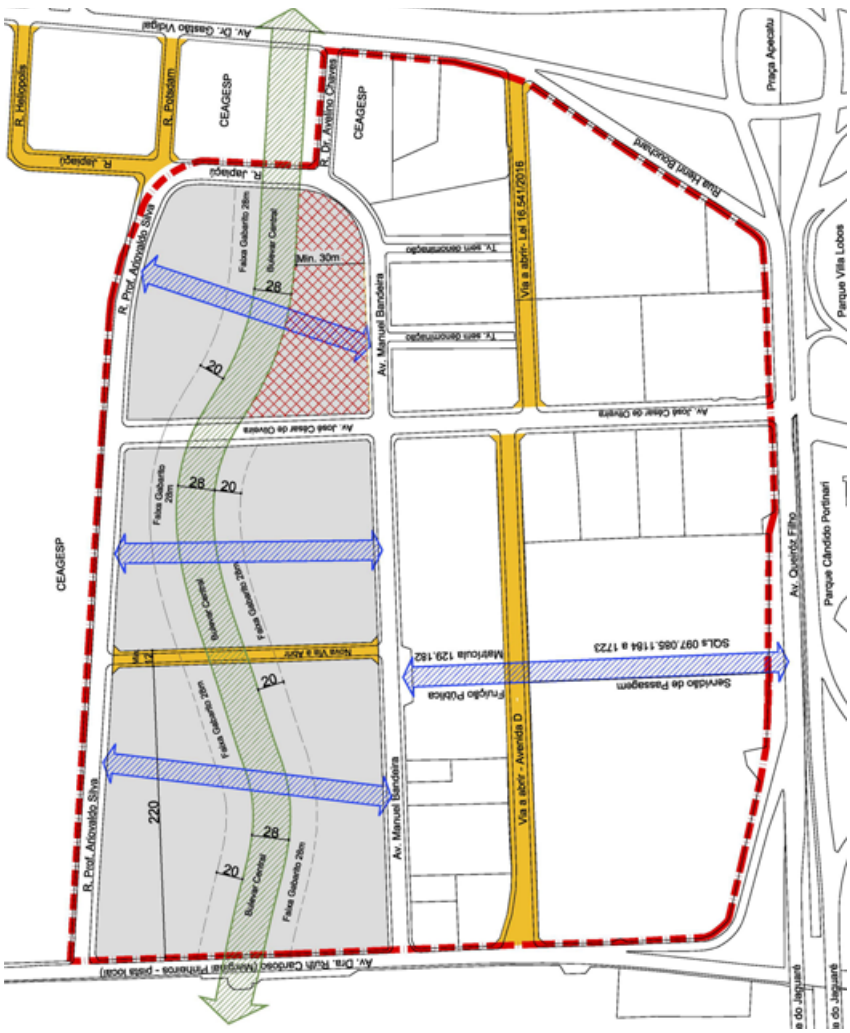
Figura 4.7. Alterações do parcelamento do solo ao longo da elaboração do PIU-VL.

À esquerda, de cima para baixo, parcelamento por meio de RUI (etapa da proposta técnica completa - abr. 2018) e por meio do Projeto Específico de Parcelamento do Solo (etapa da Minuta do Projeto de Lei - dez. 2018). Em tamanho maior, o Projeto urbanístico referencial e diretrizes para Projeto Específico de Parcelamento de Solo (anexo 5.2 do PL).

Fonte: Projeto de lei e cadernos técnicos da 2ª consulta pública e 3ª consulta pública.







Na prática, RUI e Projeto Específico de Parcelamento de Solo viabilizam os mesmos objetivos no PIU-VL: considerar os lotes de propriedade da Votorantim juntos para promover o parcelamento e a destinação obrigatória de áreas públicas de modo integrado. Assim é viabilizada a criação de rua paralela à Marginal Pinheiros aproximadamente no meio da quadra existente (evitando a criação de, pelo menos, uma rua por lote, o que provavelmente ocorreria no parcelamento tradicional), bem como a integração das áreas livres (com a criação de *boulevard* central atravessando os três lotes) e da área institucional (concentrando-a em área única). O outro objetivo mantido ao longo das fases diz respeito à redução do percentual a ser doado como área pública. Na prática, a união dos lotes é considerada para a distribuição de alguns benefícios, por exemplo, concentrar o perímetro para uso institucional dando maior flexibilidade a empreendimentos no restante dos terrenos privados e buscar que Votorantim mantenha ao máximo suas propriedades.

Enquanto isso, considera-se a separação dos lotes para o cálculo de contrapartidas. Lotes acima de 40.000 m² devem destinar percentual mínimo de 40% para áreas públicas e entende-se que neste caso a área a ser considerada seria de 106.000 m², dos três lotes juntos. Mas os cálculos são realizados considerando os três lotes separados, resultando em destinação final menor do que 40%[76], pois dois dos três lotes são menores que 40.000 m², portanto, ao serem parcelados respeitariam a destinação mínima de 30% para áreas públicas.

O processo de elaboração do PIU-VL permitiu, ao mesmo tempo, propor esta forma de utilização questionável do instrumento para parcelamento do solo e legitimar a desafetação da área institucional para que as HIS sejam construídas no mesmo local que os equipamentos públicos, desobrigando o privado interessado a destinar áreas suficientes para uso institucional e habitacional popular de modo independente. Esta decisão tem como interesse urbanístico viabilizar o uso misto nas edificações de HIS, evitando a reprodução do modelo monofuncional das políticas habitacionais criticado há décadas e que continua a ser difundido, inclusive pelo Programa Minha Casa, Minha Vida (Amore et al. [orgs], 2015).

Isto foi possível por meio da pactuação entre proponentes, poder público e comunidades afetadas de que tal decisão seria a mais acertada para garantir o interesse público, partindo dos cálculos de viabilidade elaborados pelo privado. Tal alinhamento pôde ser notado em reunião de organização da Vila Leopoldina na qual moradores das Comunidades do Ceasa foram perguntados sobre o que pensavam a respeito de a doação de área específica para HIS se dar nos imóveis da Votorantim e de aumentar da área do terreno de uso institucional como forma de receber mais moradias. A resposta foi direta: "Eles já explicaram que aumentar o terreno sai mais caro do que subir o prédio".

A existência do PIU como instrumento formal para pactuação de decisões e exceções é tida como fundamental não apenas para estes aspectos ligados ao parcelamento e áreas de propriedade pública, mas também ao montante de recursos de contrapartida, ao potencial construtivo adicional

76. À época da proposta técnica completa o percentual total de destinação de áreas públicas era de 33,87%, passando para 36% no PL, sendo 20% áreas verdes, 10% viário e 6% institucional.

e ao faseamento da intervenção. Nestes casos, o PIU também foi instrumento para formalização de negociações que partem de pressupostos dados pelo uso do instrumento AIU.

O PDE 2014 determina que em áreas nas quais for aplicado o instrumento da AIU o pagamento do potencial construtivo adicional é feito com recursos de outorga onerosa e que esta pode ser objeto de leilão. Ou seja, a escolha da AIU é o que traz a premissa determinante do PIU-VL de não utilizar CEPACs como nas OUCs, decisão central para calcular os custos e a rentabilidade do desenvolvimento imobiliário, o que leva à escolha da AIU como instrumento financeiramente vantajoso e não como resultado do procedimento do PIU. O PDE 2014 também indica a possibilidade de AIUs terem conta segregada no FUNDURB para reinvestimento no perímetro da intervenção, fator entendido como influência para a decisão de pagamento de contrapartidas de interesse público na área do PIU-VL. Assim, entende-se que a AIU pauta-se em lógicas similares às já criticadas há anos nas OUCs: reinvestimentos concentrados em perímetro específico, em vez de contribuir para a redistribuição de recursos por meio da gestão social da valorização da terra. No caso de PIUs propostos pela iniciativa privada, ou pelo menos em casos semelhantes ao do PIU-VL no qual há poucos proponentes e poucos proprietários privados na área de intervenção, estes aspectos concentradores são acentuados. No entanto, uma série de justificativas econômicas, técnicas e políticas viabiliza a combinação do uso de recursos por meio de OODC com a possibilidade de pagamento em obras (e não dinheiro) e sua temporalidade que prevê parte destas obras em momento inicial da intervenção.

Parte das narrativas políticas que influenciam as decisões de valores, forma de pagamento e entrega será discutida no item seguinte. Por hora o intuito é dissertar sobre a combinação de complexas justificativas técnicas e econômicas que ajudam a legitimar, por meio do processo de elaboração do PIU-VL algumas exceções fundamentais. De modo sintético, o modelo econômico e urbanístico que pauta o programa de interesse público determina o estoque de potencial construtivo adicional (PCA) para o perímetro de intervenção do PIU-VL, que é de 500.000 m². O cálculo inicial envolve a somatória de potencial de terrenos edificados e não edificados, considerando que mesmo os edificados teriam potencial subutilizado por não atingirem o CA máximo de 4 previsto no PIU-VL. Esse potencial construtivo "que sobra" de cada um dos imóveis edificados entra no estoque de potencial a ser adquirido no âmbito do PIU-VL[77].

Esse potencial tem seu valor calculado a partir da fórmula da OODC, equivalendo a recursos que seriam pagos ao longo do período de implantação do projeto, que deve durar 25 anos[78], com total de R$ 330,8 mi. Este montante é então recalculado a valor presente, ou seja, é aplicado sobre o total da OODC uma "taxa de redução" que considera a deflação do valor considerando seu pagamento antecipado e corresponde a R$ 133 mi. Esse montante a valor presente é então utilizado para aquisição do PCA, por meio de leilão realizado em duas hastas (a 1ª, de 266.000 m² de PCA com lance mínimo de R$ 78 mi e a 2ª, de 234.000 m² ao mínimo de R$ 55 mi)[79].

77. Para mais detalhes, ver Apêndice A. Síntese das alterações por etapa do processo de elaboração do PIU-VL e Anexo 03. Modelagem econômica do PIU-VL (anexo 5.1 do Projeto de Lei nº 428/19).

78. Ao longo das fases de elaboração do PIU-VL o período considerado para implantação do projeto variou, mas a versão do PL considera 25 anos.

79. Art. 27 § 2º do PL 428/19 traz a indicação de que caso não haja interessados na oferta inicial da 1ª hasta do leilão o PCA oferecido pode ser aumentado até limite do estoque (234.000 m²). Não fica claro se caso seja ofertado potencial acima do inicial os adquirentes precisam se comprometer a executar proporcionalmente também o programa de intervenções da 2ª etapa.

Esse princípio fundamental de antecipação de recursos tem sua forma de pagamento definida não em dinheiro, mas em obras de interesse público, fechando o ciclo de uma modelagem complexa. Os recursos a serem pagos pela aquisição privada de direitos de construir acima do coeficiente básico (direitos que são públicos) não são desembolsados para os cofres públicos, nem mesmo para conta segregada específica ao PIU-VL. São usados diretamente pelo adquirente do potencial construtivo que deverá executar o conjunto de obras elencadas como interesse público, o que contribui para a narrativa (sustentada por diversos envolvidos na elaboração do PIU-VL) de que se trata de investimento privado.

Esse formato proposto no PIU-VL, embora carregue semelhanças com o modelo previsto nas operações interligadas (que previa contrapartidas em recursos ou na produção direta de unidades habitacionais), será inovador para o financiamento da reestruturação urbana em São Paulo se for efetivado e já estava sendo gestado pelo menos desde o PIU Arco Tietê. D' Almeida (2019) mostra que o Projeto de Lei[80] trazia tanto a menção à possibilidade de desconto da OODC a partir dos leilões quanto a possibilidade de substituição da contrapartida financeira pela execução de intervenções listadas no PIU Arco Tietê.

80. Projeto de Lei nº 518/16.

> Com a previsão do leilão do potencial construtivo adicional, esse bem criado pelo estudo passaria a poder ser vendido a desconto, considerando uma série de contrapartidas negociadas com os parceiros privados da intervenção urbana, objetivando, dessa maneira, manipular a aceleração do desenvolvimento em determinadas áreas em razão da arrecadação de recursos prevista nesses setores (D' Almeida, 2019, p. 134).

No caso do PIU-VL, esse formato cria articulação única entre grande parte de interesses públicos, privados e das comunidades afetadas pela intervenção, proporcionando ganhos políticos, valorização imobiliária e aumentando a confiança popular na efetiva realização da proposta, já que pelo histórico de atuação estatal na região, moradores das comunidades em geral não acreditam que o Estado queira ou seja capaz de realizar o atendimento habitacional definitivo por conta própria. Entende-se que essa articulação faz com que a primeira etapa do programa de intervenções de interesse público funcione como âncora (Fix, 2004) da reestruturação urbana. A remoção, principalmente da Favela do Nove, é significativa para a rentabilidade privada e para a viabilidade de empreendimentos de alto padrão na região, principalmente porque a favela bloqueia parte dos acessos aos terrenos da Votorantim. Os limites e especificidades desta articulação serão melhor debatidos neste trabalho ao tratar do interesse público.

Pela análise das alterações de potencial construtivo nas fases de elaboração, além de relatos e entrevistas, entende-se que o valor usado como referência após a aplicação da taxa de desconto desconsidera em partes o valor calculado como equivalente à OODC, sendo na verdade determinado pelo custo das obras elencadas como interesse público. Isso dá um alto

grau de discricionariedade ao processo, dentre outros aspectos, na determinação de quanto custam e quanto valem as intervenções previstas. No entanto, tal discricionariedade é de certo modo sustentada e justificada pela complexidade técnica das modelagens, bem como pelo "atestado de qualidade" dado a parte dos envolvidos em sua elaboração.

A análise dos materiais de consulta pública indica a elaboração das modelagens pelas proponentes ou por profissionais, empresas e consultorias contratados por elas[81]. Além da direção geral de URBEM e Votorantim S.A., a modelagem urbana foi realizada por Aflalo e Gasperini Arquitetos junto ao escritório MMBB Arquitetos, a modelagem de habitação social foi de MMBB Arquitetos e Base Urbana, a modelagem econômica da Votorantim S.A., que também participou da modelagem jurídica junto ao escritório Machado Meyer, enquanto a modelagem social foi elaborada por Sur Soluções Sociais e Instituto Votorantim. Além desses grupos, foram contratados consultores de legislação urbanística (Fernando Martines), de meio ambiente e contaminação (Oiti Consultoria Ambiental), de águas e saneamento (Ivo Teixeira) e de habitação social (Hugo Mesquita).

Nesse mesmo material são listados membros das equipes da SMUL (atual SMDU) e SP Urbanismo, bem como seus cargos, embora não seja possível identificar se esses são os únicos (ou principais) envolvidos na coordenação e elaboração cotidiana do PIU-VL. Por meio de entrevistas identificou-se de que forma ocorre a participação de alguns dos citados e como foi parte do processo cotidiano de elaboração do PIU-VL. Ao analisar o conteúdo e discussões públicas na 2ª consulta pública, Sá et al. (2019) consideram que:

> Não é clara qual foi a proposta inicial do ente privado e o que foi sugerido e modificado pelo público. Não se sabe se o responsável por determinadas decisões projetuais foi a Votorantim, o Instituto Urbem, a SP Urbanismo ou todos em conjunto, embora todos afirmem que o mais relevante é a adequação às diretrizes postas no marco regulatório do município, principalmente, as específicas para os territórios localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Muitas vezes, quando a mesa moderadora dos debates temáticos - formada por representantes da SP Urbanismo - era questionada sobre aspectos legais, projetuais ou econômicos, passava a palavra para os representantes da Urbem e Votorantim, que proferiam uma explicação mais detalhada (Sá et al., 2019, p. 14).

Boa parte das empresas envolvidas na elaboração da proposta participa ou participou de processos ligados a concessões, PPPs e operações urbanas, sinalizando a possível difusão de conhecimentos e formatos técnicos típicos destes instrumentos a este PIU em particular – ainda que modificados. Embora URBEM e Votorantim não sejam atores tradicionalmente ligados às OUCs, que ainda são o principal instrumento da política de reestruturação urbana paulistana, o mesmo não se pode dizer de Aflalo e Gasperini, Machado Meyer e Amaral d' Ávila, consultoria não mencionada na ficha técnica, mas citada em diversos momentos do caderno técnico que acompanha a minuta do Projeto de Lei.

81. Ficha técnica no caderno técnico da fase de 2ª consulta pública (p. 238). Nos materiais posteriores como o caderno técnico da Minuta do PL não foi encontrada ficha técnica, inviabilizando comparações.

O escritório de arquitetura Aflalo e Gasperini tem diversas participações em empreendimentos em áreas de operação urbana[82] e não participou da elaboração do PIU-VL no início do processo. Foram chamados para dar maior credibilidade ao produto em desenvolvimento, maior "segurança que do ponto de vista mercadológico isso tem atratividade" nas palavras de entrevistado do URBEM que indicou que "todo mundo ficou mais seguro de que vai ter gente querendo comprar esses prédios". Esse fato levou o escritório MMBB que até então desenvolvia esta modelagem a restringir sua atuação à habitação de interesse social.

A atuação deste último escritório em HIS também é relacionada a OUCs: fez o projeto arquitetônico do edifício de HIS Jardim Edite, localizado próximo à ponte Octávio Frias de Oliveira (ponte estaiada), no perímetro da OUC Água Espraiada (OUCAE), que é tido como um dos grandes exemplares arquitetônicos desta tipologia. Acumula prêmios ao mesmo em que é criticado como possível "cartão-postal" de alto custo e reduzido número de unidades diante da quantidade de remoções promovidas pela OUCAE, que tem poucos edifícios de HIS além deste.

O escritório de advocacia Machado Meyer Advogados foi fundado em São Paulo em 1972 e possui atualmente mais de 700 colaboradores em cinco unidades (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte e Nova Iorque). Dentre outras áreas, presta assessoria em direito público e regulatório, além de direito imobiliário, tendo atuado junto aos setores público e privado na estruturação e modelagem de privatizações, concessões e PPPs, bem como de financiamentos, arranjos contratuais e formatação de negócios imobiliários. As experiências do escritório nestas áreas incluem a atuação em estádios e instalações da Copa do Mundo e Olimpíadas, em operações urbanas, além de estar à frente da estruturação do projeto do Porto Maravilha no Rio de Janeiro[83].

A Amaral d' Ávila Engenharia de Avaliações foi criada em 1990 e atua em diversas frentes de avaliações (imobiliárias, de equipamentos, de valores de direito e concessões públicas, entre outras), em garantias para operações de crédito, inspeções prediais e outras. Atua pelo menos desde 1998 em operações urbanas, quando realizou avaliações de aproximadamente 10.000 imóveis que foram desapropriados na OUC Água Espraiada. Em 2003 conduziu o estudo desta operação para a EMURB, levando à contratação da empresa para realizar estudo semelhante para outras OUCs, como a Faria Lima em 2004 e a do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. A Amaral d' Ávila também realizou estudos de pré-viabilidade para o Arco do Futuro em São Paulo e estudo de viabilidade de instrumento urbanístico no concurso de projeto para o Arco Tietê[84]. A empresa opera também transações do mercado secundário de CEPACs (Stroher, 2019).

82. Como o Rochaverá Corporate Towers e o Parque da Cidade, ambos na OUC Água Espraiada (OUCAE).

83. Informações do site oficial do escritório.

84. Informações do site oficial da empresa.

Em entrevistas com representantes do poder público e das proponentes, ambos destacaram que a modelagem jurídica teria sido majoritariamente desenvolvida pelo poder público, com o Machado Meyer sendo importante para refinamento da proposta. Quanto à proposta urbanística, esta teria sido elaborada basicamente pelo URBEM, com o poder público atuando principalmente pela inserção de travas e requisitos específicos. No âmbito econômico, além da consultoria da Amaral d' Ávila para avaliação de demandas de mercado, a modelagem econômica teria sido desenvolvida majoritariamente por equipe da Votorantim com técnicos da SP Urbanismo envolvidos em revisões e estudos pontuais de avaliação da pertinência das propostas.

De acordo com entrevistados da SP Urbanismo, a empresa pública busca ter "equipes espelho" nas áreas urbanística, econômica e jurídica para relacionar-se com os PIUs de origem privada e suas equipes. No entanto, não é nítido como se organizam as responsabilidades em torno das propostas iniciais, das alterações realizadas em busca de adequações e reduções de risco (e se respondem a interesses públicos e/ou privados) e se existem ou quais são as disputas internas entre proponentes e SP Urbanismo, que coordena o PIU-VL. Entende-se que este tipo de proposta de origem privada é uma forma de hibridização das atuações pública e privada (Raco, 2014). O resultado é uma proposta publicamente apresentada como consenso entre Estado e proponentes que, além de complicar processos de responsabilização, caracteriza um padrão de governança que dificulta a compreensão dos papéis públicos e privados na elaboração e alteração da regulação e os limites da atuação do privado perante o poder público e vice-versa.

"Nós estamos tratando com a iniciativa privada para que ela possa assumir a responsabilidade deste processo e antecipar, pagar antes aquilo que gostaríamos de ter pagado para outras situações. Construir casa para vocês".

Fala de vereador na 2ª audiência pública do PIU-VL em maio de 2018.

Sobre eficiência(s) e tempo(s): enquadrando oportunidades e alterações

A abertura dada pelo PIU às possibilidades de recebimento de propostas de origem privada ancora-se no princípio de aproveitamento de oportunidades caso a caso. No PIU-VL, em diversas ocasiões esta noção de oportunidade é atrelada à ideia de que a modelagem resulta em situação de ganha-ganha potencializada pela combinação entre eficiência privada e o tempo da intervenção (execução de obras públicas ao início). Atores estatais, privados e grupos da sociedade civil sinalizam maior confiança no modelo que deve ser testado no PIU-VL.

Para o poder público, as justificativas mais recorrentes foram relacionadas à possibilidade de a modelagem superar entraves da máquina pública. O resultado seria mais eficiente por se pautar na entrega das obras que, nesse caso, aparece como objetivo da política, com semelhanças em relação ao processo narrado por Raco (2014) em que o enfoque na entrega da política se converte em estruturas regulatórias sustentadas por contratos.

> Eu acredito na causa pública, eu acho que a gente tem uma vantagem fazendo isso [as obras do programa de intervenções] direto, que é o dinheiro não entrar dentro do poder público e não sofrer todos esses processos internos (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

> O governo inteiro, a gestão inteira era favorável, todas as frentes, a quanto mais em produto receber (obra, prédio, tal), melhor (...). O custo, a dificuldade de gestão da máquina pública é tão grande (...). Então receber a obra é muito bom. Se o equivalente está correto é outra discussão. (...) Só estando na máquina pra entender que a máquina é acéfala, apartidária, aideológica, ela é um organismo em si (...) Ela tem vida própria e você não consegue... Tanto é que o Dória não conseguiu, o Haddad não conseguiu, não é um problema de se um é mais ou menos competente, mais liberal, mais socialista. A máquina é a máquina (fala de ex-gestor municipal entrevistado).

São frequentes os elogios à qualidade técnica da proposta feita a muitas mãos e à aderência aos princípios do PDE 2014. A primeira justificativa colocada pelo poder público é que o PIU-VL é oportunidade de realizar obras (principalmente habitação) mesmo em situação de escassez de recursos públicos, narrativa que de certo modo reforça a argumentação predominante de que a intervenção é custeada por investimento privado e não por recurso público. O segundo ponto é que o estabelecimento deste novo formato de atuação público-privada teria ganho de eficiência ao reduzir o tempo de execução – por evitar o envio de recursos para fundo público e ter as obras executadas pelo privado – e ao melhorar aspectos criticados em operações urbanas. O formato evitaria a frequente não-priorização de obras para atendimento das populações vulneráveis da área (principalmente habitação e equipamentos, em geral posteriores a obras viárias) e a não-utilização de recursos para habitações mesmo quando disponíveis, caso da OUC Água Branca.

> [Em OUCs] Quando você fez a décima intervenção a primeira ficou velha. Aí você não consegue enxergar o resultado do projeto. A gente está tentando trazer tudo pra um primeiro momento. E isso também pode ser uma crítica [porque] por outro lado o CEPAC da Faria Lima dá R$7.000,00, né. Se tivesse vendido tudo no começo iria ter arrecadado muito menos recurso. Então são os *trade-offs* que você vai fazendo (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

> Esse dinheiro da HIS na OUC Água Branca, R$ 600 milhões, tá na conta da operação urbana há dez anos. Terreno da prefeitura. As habitações não foram construídas. É algo absolutamente inacreditável. (...) Eu vejo o presidente dessa empresa desesperado pra implantar as habitações, eu vejo o Chucre desesperado pelas habitações, eu vejo todo mundo se movimentando e a coisa não vai! Aí foi a minuta do edital pra COHAB, a COHAB analisou, mandou de volta. (...) Só tem sentido uma administração indireta pra você especializar e tornar mais eficiente a atividade pública naquele campo específico. Essa empresa ela existe pra fazer habitação. Por que eles estão perguntando pra cá como faz habitação? (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

> Desde o início do projeto [do PIU-VL], a ideia era assim... desde o caso da [OUC] Água Branca eu não posso fazer um projeto que essas pessoas sejam atendidas "algum dia", vai ter que rolar agora, porque nada indica que ao fazer uma AIU – arrecadando outorga onerosa, entra no cofre público, começa a fazer programa e tal – isso [o atendimento habitacional] vá acontecer. No mundo teórico isso acontece, mas não tem experiências que empiricamente me comprovem o sucesso desse procedimento (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Para as proponentes privadas, o tempo é elemento crucial na condução da proposta. Para a Votorantim, tanto o tempo da elaboração do PIU-VL quanto a determinação do tempo de retorno da operação são fundamentais na disputa de capital interno, como foi dito por um dos entrevistados da empresa, destacando que o grupo não é tradicionalmente do setor imobiliário.

> Projeto imobiliário já tem um ciclo longo, quando você fala na escala que a gente está falando aqui [no PIU-VL], esse ciclo é ainda mais longo. Então, o grupo [Votorantim], ele não é um grupo de um DNA imobiliário e a forma como ele pensa negócios é um horizonte temporal muito longo, em geral. (...) Então você tem um olhar diferente do que o mercado imobiliário. (...) E isso traz benefícios e traz eventuais prejuízos também, em alguns sentidos, mas para pensar desenvolvimento imobiliário ele ajuda com esse olhar de mais longo prazo (fala de representante da Votorantim entrevistado).

Os momentos de menor domínio sobre o tempo de resposta do poder público – como no período de mudança de gestão e no intervalo entre a elaboração do Projeto de Lei e seu envio à Câmara – são os períodos de maior insegurança quanto aos rumos do PIU-VL. Ganhar espaço e autonomia ao longo do tempo seja para tomada de decisões seja para execução de obras, reduzindo a dependência privada em relação ao poder público municipal, é um objetivo importante presente na modelagem proposta.

> Talvez seja um outro tipo de visão, uma outra óptica, entender esse processo como um processo de gestão pública eficiente desse bem jurídico do potencial construtivo adicional, porque eu vou estar dando uma resposta imediata pra uma população que precisa de uma resposta urgente. E eu tô resolvendo o problema dos caras que têm que ser atendidos e enderecei, ainda que pontualmente, a questão urbanística. Isso pra mim ainda tem um certo nível de eficiência que não pode ser desprezado (Fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Além desse ponto, a dimensão do tempo tem outro impacto sobre a rentabilidade privada: executar (ao menos em parte) as obras de interesse público será significativo para valorização imobiliária da área e para sua alavancagem. Em entrevistas, proponentes afirmaram ter cenários para utilização de seus imóveis e para a melhoria da região com ou sem aprovação do PIU, reforçando a importância da transformação urbana na estratégia imobiliária do Grupo Votorantim. Entendendo tal premissa no contexto de valorização de lógicas de empreendedorismo social e inovação, o PIU proporciona, além de ganho quantitativo e financeiro, ganhos para a imagem da empresa a partir da promoção de transformações de interesse público.

Esse é um dos fatores de aumento da confiança de parte dos moradores da Linha, Nove e Madeirite em relação à proposta do PIU-VL e à Votorantim. Alguns moradores relatam o sentimento de empoderamento ao serem ouvidos e incluídos nos debates, o que contrasta com outros relatos de saberem que a empresa deseja a retirada da favela para aumentar seus lucros, o que daria às Comunidades do Ceasa o poder de resistir a tal proposta caso quisessem, até minando os planos privados[85]. Existe uma tênue linha de pressão na qual os moradores da região (principalmente das comunidades, mas não apenas) testam limites de suas demandas diante das proponentes e do poder público, buscando compreender até que ponto podem pressionar sem colocar em risco o PIU-VL e, com ele, suas oportunidades de atendimento habitacional e da instalação de equipamentos públicos.

85. Quando moradores foram perguntados se imaginam que a Votorantim possa desistir do PIU-VL, responderam: "A gente é que pode desistir. Eles também, mas se a gente quisesse, ficaria onde está".

Outro fator de aumento da confiança entre moradores e Votorantim é a aproximação do grupo empresarial a lideranças locais, tanto diretamente (conversas, mensagens, etc.) quanto pela atuação do Instituto Votorantim.

O Instituto Votorantim foi criado em 2002 e é definido em seu *site* como "o núcleo de inteligência social das empresas investidas da Votorantim e trabalha com a geração de valor compartilhado". O *site* não menciona projetos específicos na Vila Leopoldina, mas pelo menos desde meados de 2019 o Instituto tem atuado mais diretamente com as Comunidades do Ceasa. À época, lançou junto à consultoria de inovação social Entrenós o Mobiliza Leopoldina (rebatizado de Ceasa Nossa Casa), iniciativa que busca promover ações sociais, de capacitação e formação de lideranças junto a moradores destas comunidades. Além disso, auxiliaram no lançamento de financiamento coletivo *on-line* que custeou a reforma e ampliação do centro comunitário do Cingapura Madeirite[86].

86. Vídeos sintéticos de todos os encontros disponíveis na página do Facebook do Entrenós.

Parte das lideranças comunitárias entende que as favelas possuem um objetivo em comum com a Votorantim: realizar o reassentamento das famílias o mais rápido possível, integralmente em modelo chave a chave e com qualidade. Embora haja o alinhamento entre proponentes e comunidades quanto a este objetivo comum, dúvidas, contradições e discordâncias existem principalmente em relação ao faseamento da intervenção, ao modelo de atendimento habitacional e ao efetivo acesso à moradia, temas que serão tratados ao discutir o interesse público e sua pactuação no PIU-VL.

Ou seja, existe uma complexa combinação entre a narrativa de eficiência privada, o tempo da intervenção de interesse público (antecipada, se comparada a outras políticas de reestruturação territorial) e a oportunidade com ganhos próprios (coletivos e individuais) que diversos atores veem na proposta do PIU-VL. Para as populações a serem reassentadas é preciso destacar que há outros pontos que enquadram suas expectativas e forma de atuação. O primeiro deles é o histórico da existência das comunidades, que à exceção do Cingapura Madeirite, não teve programas habitacionais para atendimento permanente. Como expõe esta fala de liderança das comunidades feita em debate acadêmico:

> A gente vai ficar largado lá por mais 52 anos? Porque, pelo o que eu entendi, tem mais crítica do que apoio por parte da sociedade. Porque nós estamos jogados, estamos jogados lá. Só quem já foi lá, como por exemplo alguns alunos, viu a nossa precariedade no momento [...] Que olhem com outros olhos para o PIU, que é um projeto, no meu entender, bacana. Apareceu uma oportunidade única pra gente , e a gente tá agarrando ela – que nem um polvo – com todos os braços que [a gente] tem... (Sá et al., 2019, p. 10).

O segundo ponto está implícito no primeiro, mas foi exacerbado em fala pública ocorrida em um dos encontros de participação social durante a elaboração do PIU-VL. O então secretário de habitação municipal Fernando Chucre (atual secretário de desenvolvimento urbano) ressaltou a boa oportunidade dada pelo PIU-VL para provisão habitacional das Comunidades do Ceasa que por sua pequena dimensão, por não serem áreas de risco à vida e pelo contexto de falta de recursos públicos, dificilmente seriam prioritárias à política habitacional paulistana.

Todos estes fatores ajudam a criar a noção comum de que a transformação proposta pelo PIU-VL é oportunidade única que precisa ser agarrada, interpretação percebida inclusive por outros pesquisadores como Sá et al. (2019). Nesse sentido, é durante o processo de elaboração do instrumento que esta noção é pactuada e legitimada publicamente, por meio de refinamento e justificativas técnicas, econômicas e políticas, mas também pelo posicionamento estratégico de diversos atores tanto em espaços formais quanto informais para debate e formação de acordos.

Nota-se que certos aspectos estruturais de tal oportunidade única são dados desde o momento inicial da proposta, já na apresentação da MIP. Desde essa fase é possível perceber a construção de um modelo no qual o interesse público é vinculado ao interesse privado de diversas maneiras. Um dos anexos da MIP traz o programa de interesse público pontuando como principais itens a geração de compensações e recursos para investimento em HIS para moradores das habitações precárias no perímetro do PIU-VL, o desenvolvimento de atividades da economia criativa e do setor tecnológico e a geração de empregos para população de baixa renda, principalmente atuais trabalhadores da CEAGESP.

Além desses, são citados como aspectos para detalhamento futuro de interesse público a reestruturação do tecido urbano local por meio de estudo único; a articulação entre doações de áreas públicas para criação de espaço ou equipamento integrado; a potencialização das melhorias esperadas a partir do desenvolvimento imobiliário; a regulação do desenvolvimento dos imóveis vazios e subutilizados da área; a promoção do uso misto com comércio de rua e diferentes segmentos sociais em convívio; a melhoria da qualidade de vida; requalificação de áreas industriais em desativação; a geração de compensações ambientais e de transporte; o desenvolvimento de atividades socioeducativas e profissionalizantes em parceria com organizações locais; a valorização das propriedades do entorno – inclusive os 700.000 m² de propriedade pública potencializando fontes de arrecadação futura –; a elaboração de estudos de interesse para o PIU Arco Pinheiros e CEAGESP demonstrando possíveis soluções para seus desenvolvimentos futuros; e o estímulo ao bom uso da legislação vigente com implementação pioneira de mecanismos e participação proativa do setor privado.

Embora o anexo da MIP traga esses diversos pontos, o destaque de interesse público presente no documento principal é a questão habitacional que desde o primeiro momento é apresentada como possibilidade de articulação às contrapartidas privadas e aos custos, fluxos e competitividade do empreendimento. É indicado como interesse público e ao mesmo tempo motivação da proposta a possibilidade de contribuir para oferecer "uma solução adequada às graves questões sociais inerentes às ocupações precárias de áreas públicas ocorridas ao longo das últimas décadas que, juntas, somam centenas de famílias"[87]. Na sequência, é apresentada a vantagem de que o potencial de investimento possa originar as compensações necessárias para HIS, desde que tais compensações sejam administradas de forma adequada aos fluxos de investimento privado.

87. MIP do PIU-VL, p. 4.

Desse modo, a MIP já estabelece nos termos do mercado e antes da elaboração do PIU (e de seu processo participativo) algumas das principais características que determinam as disputas quanto ao interesse público ao longo do desenvolvimento do PIU-VL. O faseamento dos investimentos é citado antes de a modelagem econômica ser desenvolvida (ou ao menos publicada, já que não é possível saber se era elaborada internamente). A MIP também sinaliza que a realocação das famílias deve ocorrer fora do perímetro de intervenção, ao apresentar as ZEIS em áreas próximas que facilitariam o processo.

A solução para a precariedade habitacional é tratada desde o princípio como iniciativa de desfavelamento, predeterminada sem menção a preferências e diversidade dos moradores. Alternativas mesclando possibilidades de permanência, regularização, desadensamento e outras não são mencionadas como objeto de estudo e de diálogo com os afetados pela intervenção, com justificativas contrárias à possibilidade de urbanização das favelas sendo por vezes apresentadas em audiências e falas públicas, como na 2ª audiência pública (maio 2018). Logo no início do PIU-VL apresenta-se esta convergência de interesses públicos e privados pela retirada das ocupações e favelas: reaver as terras públicas, refazer acessos viários, construir moradias populares, valorizar a região.

Este trabalho considera que a remoção de áreas precárias no perímetro do PIU-VL (principalmente Favela do Nove e ocupações do Madeirite) seja vantajosa – se não fundamental – à valorização imobiliária das propriedades da Votorantim. Tendo em vista experiências de remoções de favelas e a forma de atuação pública neste quesito em políticas de reestruturação territorial, é preciso considerar que enquanto o processo não for concluído, existe a possibilidade de remoção das Comunidades do Ceasa mesmo sem atendimento habitacional permanente para viabilizar as transformações de interesse privado. Ainda assim, cabe indicar que na elaboração do PIU-VL houve comprometimento das proponentes com tentativas de viabilizar modelagem econômica com produção de HIS e a defesa de atendimento habitacional em modelo chave a chave.

No entanto, entende-se que embora o PIU seja apresentado como resultado da maturação de críticas às OUCs, o PIU-VL estrutura-se a partir de características semelhantes a tais operações e até mesmo retoma lógicas similares às das operações interligadas. Isso se dá porque em ambos os casos intervenções elencadas como de interesse público são usadas como alavanca e/ou como âncora (Fix, 2004) para a reestruturação territorial. As principais diferenças resultam do protagonismo dado à questão habitacional, determinando que além de obras viárias e de áreas livres (comuns em fases iniciais das OUCs para desencadear processos de valorização) sejam incluídas obras habitacionais e de equipamentos públicos no rol de intervenções. Ainda assim, é perceptível a existência de pontos de discordância e insegurança quanto a este que é o principal interesse público apontado no PIU-VL, bem como tentativas de deslocar responsabilidades e riscos para o futuro.

"E o mico na mão? Isso é problema de vocês [proponentes]. A comercialização do potencial construtivo a partir do momento em que tá na mão de vocês é problema de vocês de acordo com as regras da lei. O que não vai acontecer é a gente [poder público] fazer o PIU sem a garantia do programa de interesse público. (...) Isso vai valer a pena a depender da capacidade deles produzirem os empreendimentos. Esse risco eles [proponentes] estão assumindo."

"Eu quero fazer um *kick-off*, isso representa 'x' milhões de reais, que vão ter que fechar essa conta. Não fecha a conta. Rolou um impasse, não tem projeto. Se não tiver tudo, não tem projeto. Vai, volta, vai, volta... os caras perguntando, conta... Até que foi chegando um momento que fechou, né."

Falas de servidor da SP Urbanismo entrevistado.

A quem interessa o interesse público: entre a contratualização e a postergação

Para dissertar sobre as pactuações em torno do interesse público no PIU-VL é preciso apresentar brevemente parte dos atores locais da região da Vila Leopoldina e sua presença no processo de formulação do PIU-VL. Embora haja outras organizações, associações e órgãos colegiados, bem como diversas pessoas que acompanharam ou incidiram neste PIU, neste trabalho serão apresentadas apenas organizações cuja participação mostrou-se mais relevante para os eixos de análise escolhidos.

A primeira delas é o Instituto Acaia, organização social privada e sem fins lucrativos fundada em 2001 na Vila Leopoldina, quatro anos depois que a artista plástica Elisa Bracher começou a receber ali em seu ateliê crianças moradoras das Comunidades do Ceasa para que cursassem aulas de marcenaria. Ao longo desses anos, o Acaia aprofundou sua relação com as Comunidades do Ceasa, oferecendo atividades pedagógicas e artísticas, expandindo seus espaços educacionais com a criação do Ateliê-escola (educação infantil e ensino fundamental I), além de dois "barracos-escola" localizados dentro das comunidades da Linha e do Nove. Com o aumento da interação entre Acaia e a população local, o instituto passou a colaborar em temas além da educação, resultando na iniciativa de criar em 2007 uma equipe multidisciplinar para pensar o espaço urbano das favelas e a garantia de seu direito à moradia (Otondo et al., 2010, p. 151). Essa equipe tem o escritório Base Urbana à frente das discussões no âmbito da arquitetura e urbanismo.

Dentre as ações do Instituto em relação às comunidades, cabe destacar a coordenação da abertura do processo de usucapião da Favela da Linha (com vitória em 1ª instância para a comunidade) após uma grave enchente em 2005 (Ibid., p. 152). Neste momento foi fundada a associação de moradores (Associação dos Moradores do Ceasa – AMC) que existe até hoje e, após alguns anos pouco atuante, foi reativada no processo de elaboração do PIU-VL. O Acaia e a equipe multidisciplinar também realizaram ações de qualificação de espaços coletivos nas favelas, ajudaram na solicitação

de canalização de esgoto e águas pluviais da Favela da Linha, realizaram levantamentos sobre as ocupações e estudos sobre possibilidades de urbanização e reassentamento da Favela da Linha (Otondo et al., 2010).

Por conta do histórico do instituto na área e de sua boa relação com as comunidades, ao iniciar o PIU-VL, URBEM e Votorantim entraram em contato com o Acaia como forma de conhecer melhor o território e de buscar formas de aproximação com moradores. Foi nesse processo que o escritório Base Urbana foi incluído nos estudos de habitação do PIU-VL e tanto os levantamentos e informações iniciais do Acaia sobre as Comunidades do Ceasa quanto a legitimidade que o instituto tem frente a diversos moradores foram importantes meios de conexão entre proponentes e lideranças da Linha, Nove e Madeirite.

A aderência do Acaia ao PIU-VL variou ao longo do tempo. Foi articulador no início do processo, tornou-se apoiador público como forma de se opor à crítica dos moradores de alta renda contrários à construção de HIS[88] e atualmente é pouco visível sua atuação em relação ao PIU-VL, ao menos publicamente. Membros do URBEM entrevistados disseram que hoje o Instituto Acaia encontra-se distante do processo do PIU-VL e teriam visão crítica sobre ele, mas não souberam relatar os motivos para tal afastamento. Ao mesmo tempo em que publicamente houve o distanciamento entre Acaia e PIU-VL, uma equipe de filmagem passou registrar relatos de moradores da área e a ser presença frequente em audiências públicas, diálogos sociais, eventos promovidos pela comunidade, por outras organizações da região e pela Votorantim, em eventos acadêmicos sobre o PIU-VL e até em visita de campo realizada como parte de disciplina de graduação da FAU USP. O Instituto Acaia está ligado a esta série de registros do processo do projeto[89], embora não tenha feito anúncio público sobre a motivação ou o objetivo das filmagens.

Além do Instituto Acaia, outro importante articulador local identificado no PIU-VL é o Fórum Social da Leopoldina (FSL), organização criada em 2013 por grupo de moradores do bairro da Vila Leopoldina inicialmente mobilizados em torno de questões relacionadas a saúde e assistência social, principalmente a população em situação de rua e usuários de drogas na região. De acordo com um de seus membros, o envolvimento do FSL com o PIU-VL se deu quando membros do Fórum viram a divulgação pública do projeto em agosto de 2016 e, em meio às incertezas do anúncio, resolveram conversar com moradores das Comunidades do Ceasa, colaborando na mobilização do primeiro encontro público sobre o PIU-VL, realizado no colégio Santo Ivo em agosto, antes do processo participativo formal do projeto. A partir daí teria se estreitado a relação entre FSL e lideranças de Linha, Nove e Madeirite, levando à consolidação da posição do FSL como "linha de defesa do PIU", nas palavras de um de seus fundadores. A relação entre as comunidades e o Fórum se mantém até hoje, com foco no PIU-VL, mas não apenas nele, já que há membros do FSL ligados a mídias locais como o Observatório Vila Leopoldina que pautam com frequência temas sociais e urbanos ligados ao cotidiano dos moradores das favelas.

88. Como na publicação do manifesto on-line "Por um bairro plural" de 07 jun. 2018. Disponível da página do Facebook do ateliescola acaia.

89. O nome do Instituto Acaia consta de documento entregue por cinegrafistas a palestrantes de seminário acadêmico realizado pela Escola Superior do Ministério Público e LabCidade na FAUUSP para registro do evento e autorização de uso de imagem.

Nos encontros do FSL acompanhados durante a realização desta pesquisa notou-se que de modo geral se reuniam lideranças das Comunidades do Ceasa, alguns representantes de secretarias, conselhos ou organizações locais principalmente das áreas de saúde e assistência social (como SMADS, Consultório na Rua, Conselho Participativo do Pronto Socorro da Lapa). Também havia membros do Conselho Participativo da Lapa, ex-subprefeito da Lapa, jornalistas do "Jornal da Gente" (noticiário local), igrejas da região (principalmente da paróquia em que os encontros são realizados e da igreja que recebeu todas as audiências do PIU-VL), além de representantes da ONG Nossa Turma, sediada dentro da CEAGESP e que atua nas áreas de educação e capacitação profissional. Assim como o Acaia, a Nossa Turma tem boa relação com moradores das comunidades de modo geral, embora tenha menor envolvimento em questões urbanas de tais favelas. Essa composição de pessoas e organizações frequentadoras do Fórum dá o tom de parte de suas demandas no âmbito do PIU-VL, relacionadas aos equipamentos públicos previstos pelo projeto.

O FSL alinhou-se aos moradores das comunidades locais na defesa pública do PIU-VL, falando em favor do projeto nos espaços públicos de debate, pautando mídias locais e se opondo a grupos contrários à utilização da ZEIS 3 da SP Trans no PIU-VL e na PPP habitacional municipal. A disputa entre o Fórum e outras organizações da Vila Leopoldina, especialmente a Associação Viva Leopoldina, em relação a esta ZEIS específica remonta às discussões do PDE 2014 e zoneamento de 2016, quando os grupos contrários ao uso popular do terreno tentaram, sem sucesso, reverter a demarcação do mesmo como ZEIS que havia sido prevista no PDE 2014. O PIU-VL reacendeu a disputa das organizações locais em relação ao uso do imóvel.

A Associação Viva Leopoldina (AVL) foi durante boa parte do processo de elaboração do PIU-VL o principal grupo publicamente contrário à proposta. Criada em 2015 por moradores e empresários de média e alta renda da Vila Leopoldina, define como seu objetivo promover a revitalização do bairro e desde o início teve ações voltadas à segurança na região da Vila Leopoldina, como a contratação de empresa de vigilância para circular na região de moradias de média e alta renda do bairro. Com membros relacionados ao Conselho de Segurança (Conseg) da Vila Leopoldina, em postagens e notícias percebe-se o imbricamento de discursos segregadores e de ações ligadas à segurança à degradação, associada à existência de ocupações no bairro e à CEAGESP[90].

A AVL incide no processo do PIU-VL desde seu momento inicial, alterando suas estratégias de atuação ao longo do tempo. De acordo com morador do Nove, logo após o anúncio do PIU-VL a AVL tentou se aproximar das lideranças comunitárias e convencê-las de que a proposta seria prejudicial às favelas. Após os moradores das Comunidades do Ceasa terem se convencido de que o PIU-VL era favorável a eles, a estratégia da AVL se concentrou em (i) tentar minar publicamente o projeto – por meio de falas em audiências e da divulgação de conteúdo contrário ao PIU –, (ii)

90. Como em nota divulgada na página da associação no Facebook em 25 mai. 2015: "Lutamos muito, desde Fevereiro deste ano, para que a ação de desfazimento de barracos da Prefeitura fosse mantida no Viaduto Mofarrej. Contratamos a empresa ASTER (vigilância patrimonial), para que juntamente com o Poder Público, pudessem manter a ordem e a vigilância em nosso entorno. Todos puderam notar que as drogas diminuíram, os barracos foram demolidos e a sensação de poder caminhar nas ruas foi indescritível. (...) Se não nos unirmos, continuaremos vivendo na sombra cada vez mais degradada do CEAGESP".

em incidir tecnicamente por meio de alternativas urbanísticas e (iii) em buscar brechas jurídicas para barrar o andamento do processo na justiça. Ao longo do processo participativo foi possível identificar outras vozes de movimentos locais contrários ao PIU-VL, como o Movimento Defenda Vila Leopoldina (organizado em fevereiro de 2018) e o Movimento Vila Leopoldina Para Todos (MVLT).

Este último, formado por 12 condomínios da região, aparenta ser atualmente o grupo de oposição ao PIU-VL mais atuante, responsável pela divulgação de notícias e críticas ao projeto, pela elaboração de petição on-line contra o PIU-VL e pela contratação de assessorias jurídica e urbanística com recursos obtidos por meio de taxas pagas pelos condomínios associados. Os escritórios BMA Barbosa Mussnich Aragão (advocacia) e Sidônio Porto (arquitetura e urbanismo) foram contratados para prestar consultorias para elaboração de proposta técnica contrária à utilização do terreno da SP Trans para produção de moradias populares do PIU-VL e do lote 11 da PPP habitacional[91].

91. Tal proposta será discutida adiante.

Em diversos momentos deste trabalho são apresentadas informações sobre as Comunidades do Ceasa, porém é interessante caracterizar sua organização popular, buscando relacioná-la ao histórico de ocupação urbana, ameaças e remoções envolvendo seu território. O conjunto formado pelas favelas do Nove e da Linha, além do Cingapura Madeirite e ocupações em seu entorno tem laços históricos fortes e processos de ocupação e consolidação bastante relacionados entre si. Pelos relatos locais, entende-se que durante boa parte da existência destas comunidades não houve organização local de moradores nem presença expressiva de movimentos de luta por moradia (embora possa ter havido moradores destes locais envolvidos com movimentos), tratando-se de áreas ocupadas de modo desorganizado, inicialmente com pequenos grupos. O centro comunitário construído como parte do Cingapura no ano 2000 não foi, desde sua inauguração, muito usado para discussões relacionadas às condições urbanas e de moradia, tendo abrigado principalmente atividades pedagógicas, campanhas de saúde e assistência pontuais e velórios, uso que se mantém até hoje.

Este cenário muda com a abertura do processo de usucapião da Favela da Linha em 2006, motivado pela busca por melhorias de infraestrutura após enchente no ano de 2005. O processo coordenado pelo Instituto Acaia levou à criação da Associação de Moradores do Ceasa (AMC) que durante os anos seguintes do processo teve atuações locais principalmente junto ao Instituto, sendo que não houve relatos de aproximação da associação a movimentos de moradia. Com a redução de ritmo do processo judicial, a AMC reduz suas atividades, cenário que se altera com o início do PIU-VL. Ao longo do processo de formulação do projeto foi possível perceber como as lideranças locais – assim reconhecidas pelo seu histórico e não por cargos na AMC – incorporaram sua "função institucional" principalmente nos espaços públicos de discussão do projeto.

Conforme o PIU-VL avançou, caminhou também o processo de formalização e institucionalização da associação e de seus membros principais. Nas audiências públicas este fato se colocou pelas cada vez mais frequentes apresentações pessoais como "membro da AMC", algumas complementadas por "conselheiro(a) de ZEIS" nas etapas mais recentes do processo. Além de influenciar o posicionamento público, a institucionalização da AMC teve relação com a formação de vínculos entre a comunidade, a Votorantim e o Instituto Votorantim. Talvez o exemplo principal desta relação seja a tentativa de promoção de ganhos às comunidades locais a partir de eventos realizados no espaço da Arca/Votorantim como, por exemplo, a sugestão de que convidados de eventos fizessem doações vinculadas à AMC. A partir de tais relações com doações privadas, a conquista do CNPJ da associação já viabilizou, por exemplo, recursos para realizar eventos comunitários, ao mesmo tempo em que pode ser importante ajuda para incidir no processo do PIU-VL, como ao custear o deslocamento coletivo para participar e pressionar pela aprovação do projeto na sequência do processo na Câmara.



Figura 4.8. Festa Dia das Crianças (out. 2019).
Fonte: Página da AMC (Facebook).



Audiência na Igreja Palavra Viva (mar. 2019).
Foto da autora.



Figura 4.9. Chamada para financiamento coletivo (set. 2019) promovido pelo Ceasa Nossa Casa, iniciativa de capacitação local com participação do Instituto Votorantim e da consultoria de inovação Entrenós.
Fonte: Perfil do Ceasa Nossa Casa (Instagram).

O conjunto de atores locais, favoráveis e contrários, moradores e trabalhadores envolvidos nas discussões da elaboração do PIU-VL não representa todos os potencialmente afetados pelo projeto. Isto se dá, pois a região abriga considerável grupo de pessoas vivendo em situação de rua, de usuários de droga, além da enorme população flutuante em função da CEAGESP, pessoas sem voz direta no processo, no qual são praticamente invisibilizados durante discussões e pactuações relativas ao interesse público. Este ponto foi escancarado em uma das visitas a campo nas quais uma mulher trans em situação de rua questionou: "Por que a prefeitura vem aqui fazer casa pro pessoal da favela que tem casa e não pra gente que tá na rua?".

Como dito anteriormente, a utilização do programa de interesse público como âncora para a valorização fundiária da região do PIU-VL remete a características de OUCs, mas só se viabiliza por haver uma convergência entre interesses privados e públicos centrada na tentativa de desfavelamento, o que remete à lógica das operações interligadas. Remover as favelas e ocupações irregulares é parte do processo de valorização na medida em que desobstrui ruas – áreas públicas então recuperadas pelo poder público – e que são refeitos acessos viários, com melhoria da qualidade urbana. A grande proposta de interesse público do PIU-VL consiste na ideia de construir HIS para todos os atuais moradores das áreas a serem removidas, o que possibilitaria que sua saída se desse apenas no momento em que entrarem em suas novas casas (modelo chave a chave). As lideranças locais que estão à frente dos diálogos com poder público e proponentes indicam sua concordância e depositam esperanças na proposta do PIU-VL.

As análises realizadas indicam que esta proposta de provisão de moradia recebeu no PIU-VL mecanismos legais e institucionais em busca de assegurá-la. No entanto, é colocada em risco pela ausência de garantias relacionadas a pontos frequentes de insegurança ao atendimento habitacional permanente, que quando não endereçados corretamente tendem a reproduzir o ciclo de precariedade habitacional. Dentre eles é possível citar a adequação entre necessidades habitacionais específicas de cada família e as tipologias residenciais, a possibilidade de desenvolver as atuais atividades econômicas – muitas ligadas à CEAGESP – nos futuros empreendimentos, o custeio das taxas condominiais e contas mensais. Além disso, no Projeto de Lei não há indicação das modalidades de atendimento habitacional que serão utilizadas e nem formas de evitar que parte das pessoas seja impedida de acessar a moradia devido às tradicionais restrições bancárias e de crédito que regem o modelo de aquisição por meio de financiamento, principal modelo citado até o momento.

Ou seja, parte das situações de insegurança notadas na fase da proposta técnica completa (mai. 2018) foram levadas adiante durante o processo de elaboração do PIU-VL e continuam existindo até o fechamento do Projeto de Lei pelo Executivo, resultando no deslocamento da determinação de garantias para momento posterior, seja no Legislativo, seja no âmbito de conselhos gestores, seja após a lei do PIU-VL aprovada. Esse fato pode impactar significativamente a população a ser reassentada, mas também são percebidas situações de adiamento de definições e garantias importantes para o Estado.

Os debates em torno do interesse público concentram-se principalmente no tema dos equipamentos públicos (dimensões, usos e viabilidade da operação futura), unidades comerciais, além de múltiplas disputas sobre a habitação de interesse social. O primeiro item é encampado principalmente pelo Fórum Social da Leopoldina (FSL), que desde a divulgação da MIP insistiu pela inclusão no PIU-VL de pautas como o atendimento à população em situação de rua e à população usuária de drogas. Ao longo das etapas de desenvolvimento, demandaram explicações sobre motivos para a escolha de determinados equipamentos, sobre a área de cada um deles e sobre o comprometimento das respectivas secretarias com a criação, custeio e operação de tais equipamentos públicos, insistindo na realização de reuniões conjuntas entre secretarias para melhorar a articulação de suas áreas no âmbito do PIU-VL.

Ao longo do processo esta pauta foi se esvaziando do ponto de vista da formalização de obrigações em lei. Nos cadernos técnicos das etapas anteriores ao Projeto de Lei eram apresentados diagnósticos que justificavam a escolha de determinados usos, além de tabelas com a área prevista por equipamento e o custo por m² de construção para cálculos de viabilidade financeira. O conteúdo final sintetizado no Projeto de Lei reduz o tema dos equipamentos públicos a duas linhas na tabela do programa de intervenções[92], a uma lista de normas de edificação a serem seguidas[93] e ao objetivo descrito no Projeto de Lei: a intenção de construir equipamentos especialmente ligados a saúde, educação, assistência social e desenvolvimento econômico. Na prática, além da determinação de metragem a ser construída por etapa, todas as definições sobre os usos dos equipamentos públicos foram deslocadas para o âmbito do Conselho Gestor (CG) obrigatoriamente criado junto à aprovação de AIU. Embora as discussões do CG-AIU sobre os equipamentos possam partir das bases elaboradas durante o PIU-VL, não existe obrigatoriedade de que sejam seguidas as premissas anteriores. Além disso, tal conselho não tem atribuições deliberativas, o que deixa incertezas acerca da real incidência de suas decisões quanto aos equipamentos públicos.

92. Ver Anexo 02. Programa de Intervenções do PIU-VL (anexo 6 do Projeto de Lei nº 428/19).

93. Anexo 7 do Projeto de Lei nº 428/19.

A inclusão de unidades para transferência de pontos comerciais existentes nas comunidades ocorreu na proposta técnica completa, em maio de 2018, desde então com questionamento sobre o número identificado na selagem e no cadastro. O número de unidades comerciais identificadas variou ao longo do processo, chegando ao total de 58 no Projeto de Lei, separadas no cadastro habitacional[94] por local de origem. Pela análise do cadastro, aparentemente não há indicação de quem são os comerciantes de tais áreas, o que dificulta a compreensão sobre a forma pela qual se dará o atendimento e as efetivas garantias daqueles que perderão sua atividade econômica comercial com o fim das favelas.

94. Anexo 5.3 do Projeto de Lei nº 428/19.

De acordo com membro do URBEM entrevistado em novembro de 2019, a modelagem do PIU-VL ainda não definiu como será a gestão das unidades, pois não devem ser comercializadas como as unidades habitacionais, mas prefeitura e Votorantim não definiram se querem ser responsáveis pelo comércio. Ou seja, não há definições sobre como os atuais comerciantes acessarão os novos estabelecimentos nem quanto isso custará. Ademais, moradores relatam dúvidas sobre como se dará a adequação dos novos

espaços (de 15 m² cada) aos diferentes usos atualmente encontrados. Esta dúvida paira não apenas para usos como bares, vendinhas e lanchonetes, mas também para usos tradicionalmente ligados à CEAGESP, como as atividades de caixaria que ainda existem no local. Não foram identificadas discussões sobre a possibilidade de tais atividades continuarem a ser desenvolvidas nos novos empreendimentos de habitação popular.

As principais disputas sobre o interesse público, no entanto, centraram-se no tema da habitação. Além de disputas sobre a utilização de terreno fora do perímetro do PIU-VL para as HIS (principalmente o terreno da SP Trans), há dúvidas sobre as características construtivas e de gestão dos empreendimentos (área das unidades habitacionais, estacionamento, elevadores, taxas condominiais), impacto da existência de processo de usucapião na área da Favela da Linha, sobre a quantidade de moradores a serem removidos e de unidades de HIS a serem produzidas (o Projeto de Lei define 853 unidades habitacionais), sobre o faseamento do atendimento habitacional em duas etapas e sobre os modelos de atendimento habitacional que serão adotados e, principalmente, a garantia de que permitirão o acesso efetivo dos moradores da área[95].

95. Embora tenha havido pedidos de inclusão de medidas relacionadas à população em situação de rua, este grupo não foi considerado na demanda habitacional. Mesmo os pedidos de organizações locais focaram na provisão de equipamentos de assistência para atendimento destas pessoas.

Houve discordâncias sobre o número de unidades de HIS a serem produzidas para atender a todas as famílias da região, considerando os necessários desmembramentos domiciliares para resolver problemas de coabitação. Além das variações oficiais do número de unidades que partiram de 776 (diagnóstico, ainda sem selagem) para 796 (Minuta do Projeto de Lei) e 853 (Projeto de Lei)[96], houve falas públicas questionando números, como em maio de 2018, quando liderança local indicou que haveria 1.372 famílias a serem atendidas.

96. Ver Apêndice A. Síntese das alterações por etapa do processo de elaboração do PIU-VL.

> Quando o PIU foi anunciado, virou uma coisa pública, obviamente as comunidades logo se informaram, se interessaram e falaram "bom, nós vamos ter direito a uma unidade de habitação" (...). E aí de cara a gente falou pra prefeitura, tinha que ser a Sehab: "precisa selar, precisa selar, senão vai dar errado e não vai caber nunca", porque a gente fez uma conta inicial e não era folgada. Ao mesmo tempo, o que ajudou foi [ir] falando pras comunidades, "olha, se escapar do controle [o número de unidades] morre pra todo mundo, porque o dinheiro não é infinito, a conta é apertada" (fala de membro do URBEM entrevistado).

Durante boa parte do processo os números da selagem de domicílios estiveram indisponíveis e, após a selagem concluída, o efetivo cadastro das famílias também demorou a ser divulgado mesmo com pedidos constantes das lideranças locais. Atualmente, um dos anexos de lei é a síntese do cadastro habitacional, listando todas as famílias a serem atendidas pelas 853 unidades habitacionais que serão produzidas. Tal listagem pública junto à lei pode ser considerada um avanço em termos de transparência e comprometimento com o atendimento destas famílias, principalmente quando consideradas outras intervenções com remoções de favelas em que tais informações, quando existem, são de acesso restrito.

Mas o cadastro apresentado e o Projeto de Lei não trazem garantias, por exemplo, quanto à adequação entre tipologia das unidades, o perfil socioeconômico da população e as variadas configurações familiares, sendo inclusive apontado por representante do poder público em audiência que a definição de qual tipo de unidade seria destinado às famílias deveria ser tomada de acordo com a capacidade de financiamento de cada família. Apenas apresentam-se normativas a serem seguidas quando da construção dos edifícios, como área mínima para unidades de 1, 2 ou 3 dormitórios, sem indicação de como se relacionam com o cadastro realizado e sequer se houve levantamento de informações adequado para caracterizar o perfil familiar e socioeconômico dos cadastrados. Ou seja, no processo não são dadas garantias suficientes de que a quantidade de unidades prevista vá resultar na construção de tipologias adequadas às configurações familiares e na consideração do perfil socioeconômico das pessoas ao definir tipologias e formas de acesso que não esbarrem nas frequentes travas bancárias, de comprovação de renda e de acesso a crédito que impedem o acesso à moradia mesmo em casos nos quais a unidade foi construída. Em seu formato atual, o Projeto de Lei sinaliza que pode ocorrer novamente o tradicional descompasso entre as necessidades habitacionais e a política promovida, aumentando chances de reproduzir o ciclo de precariedade e insegurança habitacional.

Parte destas definições e aprovações deveria se dar no âmbito do Conselho Gestor de ZEIS formado para o conjunto das três ZEIS 1 do perímetro do PIU-VL. A obrigatória criação de CG ZEIS[97] esteve envolta em disputas como a decisão de fazer ou não conselho único para as três comunidades, além de ter passado por grande demora em sua constituição, mesmo com demandas por parte dos moradores. A demora teria ocorrido devido a "gargalo" da Sehab:

> [A Sehab] começou uma estruturação das equipes por regiões e a região que mais tem demanda de projetos, sejam internos, sejam como esse da Leopoldina, é essa região centro-oeste. E eles tinham um gargalo de sequência de prioridades de constituição de conselhos gestores, isso que estava fazendo com que ainda não tivesse sido constituído. Há um entendimento de todas as partes de que esse conselho deveria ser constituído antes do conselho da AIU, que tem representantes do conselho gestor de ZEIS que seriam importantes no conselho da AIU (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Depois de algum tempo de indefinição e após o Projeto de Lei enviado à Câmara, o conselho foi constituído[98] e começou a se reunir. É difícil avaliar se sua atuação conseguirá ser mais propositiva e efetiva do que tem sido observado em outros conselhos gestores de ZEIS (Bromfield; Santoro, 2019). Considerando-se que já houve o cálculo de valor de contrapartida que seria "necessário" para construção de moradias, entende-se que há chances de que tal cálculo não esteja embasado no cadastro finalizado. Assim, eventuais divergências entre as decisões do CG ZEIS e as bases de cálculo originais podem acarretar em (i) não atendimento, atendimento temporário ou inadequado da população cadastrada e/ou (ii)

97. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 48.

98. Portaria nº 101/SEHAB.G/2019 no Diário Oficial do Município de 20 jul. 2019.

responsabilização de poder público ou adquirentes do PCA em custear a diferença de valores. Tal definição é novamente adiada, pois parte das garantias e riscos deve constar apenas no Termo de Compromisso. Este documento que tem algumas características básicas indicadas no Projeto de Lei do PIU-VL deve ser firmado entre poder público e adquirentes do potencial construtivo após cada hasta do leilão e deve conter "o rol de obras e intervenções das respectivas etapas, bem como as condições e prazos de sua implantação e as sanções pelo descumprimento de seus termos"[99].

Também é postergada a definição dos modelos de atendimento habitacional permanente para as pessoas a serem reassentadas. Parte das definições sobre a produção de HIS ocorreu no período do processo de elaboração do PIU-VL, em geral tentando determinar mais precisamente os valores do pagamento de contrapartidas privadas. Já a proposição de modelos de atendimento é indicada apenas por diretrizes no Projeto de Lei, deixando tal responsabilidade para a SEHAB após a aprovação da lei do PIU-VL e mencionando a título de exemplo a alienação e a locação social. Assim, também fica para momento posterior a definição de valores de parcela (em caso de alienação por financiamento), de critérios de avaliação de crédito (que podem impedir financiamentos), de critérios e valores de aluguel social, bem como de taxas condominiais e tarifas de serviços, cuja somatória pode inviabilizar a permanência de moradores de menor renda nos novos empreendimentos.

No início do PIU-VL, lideranças das comunidades defendiam lutar pela isenção ou redução do valor das unidades a serem adquiridas em função do valor de suas propriedades atuais. Ao longo do tempo tal discurso minguou, sendo citado que poderia inviabilizar o PIU-VL, mas foi mantida a intenção de redução do valor a ser pago pelo menos para moradores da Favela da Linha, devido ao processo de usucapião em andamento. Legalmente esse fato seria complexo, pois se a posse fosse confirmada por meio da usucapião, estes moradores poderiam não se enquadrar como aptos a receber atendimento habitacional. Mas houve falas públicas de que seriam acordadas futuramente as condições para garantir redução (e não isenção) nos valores de parcela devido à usucapião. Não há menção ao tema no Projeto de Lei e eventualmente as condições de redução de valor serão discutidas no conselho gestor de ZEIS.

O Projeto de Lei inclui dentre as obrigações da SEHAB promover a realocação da população cadastrada "assegurando-se, em qualquer hipótese, a realocação da população em unidades HIS construídas em função do PIU-VL"[100], colocação entendida como mecanismo que busca garantir a lógica de produção e reassentamento com recursos do PIU-VL. Mas novamente não é no âmbito do Projeto de Lei que são definidos os riscos e garantias para efetivação do previsto neste artigo. Entende-se que como forma de favorecer condições de permanência dos reassentados nos empreendimentos (por exemplo, evitando a cobrança de taxas acima de sua capacidade de pagamento), o Programa de Intervenções do PIU-VL incluiu no Projeto de Lei como intervenção eletiva a possibilidade de o privado arcar com custos condominiais das edificações por 60 meses, ao custo de R$ 7,2 milhões[101].

99. Projeto de Lei nº 428/19, art. 3º, III.

100. Projeto de Lei nº 428/19, art. 35.

101. Valor equivalente a R$ 30 mil mensais para manutenção de cada um dos três edifícios de HIS (Madeirite e os dois novos previstos no PIU-VL).

Essa modelagem jurídica que resulta no deslocamento de diversas definições para outras esferas e momentos posteriores, principalmente por meio de determinações que serão dadas no Termo de Compromisso, tende a fragmentar e insular o processo de debate e decisão sobre as transformações do PIU-VL após a aprovação de sua lei. O Termo de Compromisso a ser firmado entre poder público e adquirentes após a realização das hastas do leilão e aquisição do PCA é eleito como o documento que redigirá boa parte do conteúdo sobre a implantação da proposta, devendo abordar riscos, garantias, hipóteses de alteração da proposta, cronograma, entre outros aspectos basicamente relacionados à execução das obras. Ao explicar o Termo de Cooperação, formato escolhido à época da minuta do Projeto de Lei e depois substituído com alterações mínimas pelo Termo de Compromisso, servidor da SP Urbanismo apontou:

> Na verdade ele é quase um pós-PIU, né. A gente chama de contratualização das relações. Toda parceria público-privada – e isso é claramente uma parceria – como você estabelece as regras, os papeis de cada lado, né? Então é um pós-PIU, porque o PIU vai até a regulação, mas (...) o PIU e o projeto urbanístico não vão conseguir resolver desde uma questão geral macro até a questões muito específicas. Nós somos muito cobrados às vezes de questões muito específicas que, no nosso entendimento, não é no momento de projeto que se resolve. (...) Tem questões, por exemplo, que são de SEHAB. A SEHAB tem uma política habitacional que tem algumas modalidades de acesso às unidades habitacionais, modalidades de gestão condominial, ela tem um cardápio muito grande e ela não tem nesse momento uma condição de definição e as pessoas às vezes tem essa expectativa. Então o projeto se dedica a definir os parâmetros e em que circunstâncias essa interação vai se dar (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

A "contratualização das relações" citada na entrevista pode ser entendida como adiamento de vários temas mediante distintas formas de o Estado assumir o compromisso por sua futura realização. O contraste que se coloca é que enquanto o PIU estabelece certas "bases de contrato" entre poder público e o privado, não existe outro tipo de compromisso semelhante entre Estado e afetados, marcando um ambíguo contexto de formalização regulatória entre poder público e setor privado e informalidade discursiva entre poder público e a população que será reassentada.

Ao apresentar o Termo de Compromisso, o Projeto de Lei indica que o poder público pode lançar "chamamento público ou aceitar manifestação de interesse para receber projetos básicos das obras dos núcleos urbanos formados pelos equipamentos públicos e habitações de interesse social"[102]. Por este parágrafo, subentende-se que o poder público pode vir a ter gastos com o pagamento de tais projetos, que não estariam incluídos nos valores de execução calculados, além de tornar o Termo de Compromisso e/ou a sequência do PIU-VL um impulsionador de contratos futuros com as proponentes e seus parceiros técnicos que, pela participação na elaboração deste PIU, possuem assimetria de informação e domínio sobre mais variáveis do processo em caso de chamamentos e contratações futuras.

102. Projeto de Lei nº 428/19, art. 20, § 5º.

Enquanto isso, o conteúdo mínimo do Termo de Compromisso[103] não menciona determinações sobre o acesso dos moradores e usuários às habitações, ao comércio e aos equipamentos, mesmo aquelas que podem já estar definidas ou em andamento, considerando que parte dos debates ocorre no âmbito do CG ZEIS que está em funcionamento. Este complexo formato jurídico-institucional utilizado no PIU-VL deixa sem respostas perguntas fundamentais à garantia do acesso habitacional e sem especificar quando tais respostas podem vir, enquanto estabelece no Termo de Compromisso um conteúdo mínimo com temas caros aos interesses privados.

103. Projeto de Lei nº 428/19, art. 20.

Mas as realocações de dúvidas e riscos do PIU-VL não se dão apenas no âmbito institucional e jurídico com os citados adiamentos e instrumentos posteriores à aprovação da lei. Também no processo de elaboração do PIU-VL este fato ocorreu por meio de alterações nas modelagens urbanística e econômica.

A proposta inicial apresentada em abril de 2018 previa a construção de todas as HIS no mesmo momento inicial e, quando prontas, o reassentamento de todos os moradores de Nove, Linha e ocupações do Madeirite se daria de forma simultânea, mantendo parte das pessoas em terreno de propriedade da Votorantim e parte preferencialmente no terreno da ZEIS 3 da SP Trans, embora com indicações de cenários alternativos – todos em ZEIS, imóveis fora das propriedades da Votorantim – caso este terreno não fosse disponibilizado. Somente a partir da minuta do Projeto de Lei as ações do programa de intervenções foram divididas em duas fases essencialmente organizadas no primeiro momento com ações dentro do perímetro de intervenção da AIU-VL e no segundo momento com intervenções fora dele, notadamente aquelas relacionadas ao reassentamento de parte das famílias. A divisão propõe o reassentamento primeiro de moradores do Nove e ocupações do Madeirite, enquanto moradores da Linha passam para a 2ª etapa de intervenção.

A principal justificativa apresentada foi a de não inviabilizar ou retardar a execução de todo o programa de intervenções em função da possível demora em ter disponível o terreno para realocação de famílias fora do perímetro do PIU-VL e chegou a ser mencionado que isso possibilitaria ajustes em relação à existência de usucapião da Linha, comentário pouco retomado na sequência do processo. A disponibilização de terreno para construção das HIS fora das propriedades da Votorantim é de responsabilidade do poder público municipal e no caso do cenário preferencial do PIU-VL (ZEIS 3 da SP Trans) envolve a aquisição do terreno e sua descontaminação, ou seja, prevê o uso de recursos públicos que não são calculados e/ou apresentados no âmbito do PIU-VL.

> A ZEIS que está sendo o objeto dessa celeuma [terreno da SP Trans], ela é uma ZEIS que não precisa ser desapropriada. Então se eu não preciso comprar terreno eu faço mais casa. (...) Na minha avaliação, nesse caso, o principal fator que leva a definição, além do fator urbanístico que é a prévia demarcação da área como ZEIS, é a questão fundiária. Não precisa haver desapropriação, então ela economiza na aquisição do terreno e gera mais contrapartida habitacional. (...) A SP Trans recebe recursos da administração direta, mas ela sendo uma empresa privada não pode simplesmente

> abrir mão do terreno, em especial se aquilo não faz parte do objeto social dela, a SP Trans não faz casa, não faz habitação, se fosse a COHAB ela poderia fazer. Nesse caso a propriedade do terreno da SP Trans tem que ir pro município, ou pra COHAB, enfim. E pra isso a SP Trans precisa ser compensada. Não quer dizer que a prefeitura tem que comprar, tem um fluxo de recursos e como a SP Trans recebe dinheiro da administração, esse dinheiro pode vir tanto a fundo perdido como pra compensar e aí dá pra fazer uma engenharia que você não precisa sacrificar nenhum recurso orçamentário (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Esta entrevista foi fornecida na etapa da proposta técnica completa, que ainda previa a construção de HIS e realocação de todos os moradores do Nove, Linha e Madeirite em fase única. Esta discussão sobre a operação contábil (entende-se que se refere à desapropriação amigável, sem envolver processo judicial) como forma de viabilizar o terreno da SP Trans foi, portanto, anterior à promulgação de Decreto de Interesse Social (DIS)[104] para desapropriação pela COHAB-SP do imóvel da SP Trans, determinando sua separação em duas áreas, para PIU-VL e para o lote 11 da PPP habitacional municipal. Os montantes envolvidos nessa transação não são mencionados e não é fácil compreender se a existência do DIS na prática significa que não será feita a operação contábil, usando processo de desapropriação comum, a princípio mais frequente na lógica de viabilização de terrenos da PPP habitacional.

104. Decreto Municipal nº 59.021/19.

Durante boa parte do processo de elaboração do PIU-VL a existência da PPP habitacional prevista para o mesmo imóvel da SP Trans foi utilizada como argumento para dar segurança ao processo. A "inevitabilidade" da construção de moradias populares na área foi usada como resposta às investidas dos grupos de alta renda contrários à HIS neste terreno. Além disso, quando questionados sobre quem arcaria com os custos de descontaminação da área, durante a maior parte do processo a resposta do poder público foi que o contrato da PPP preveria como contrapartida a realização da descontaminação total do terreno pelo concessionário vencedor do lote. A versão original de tal contrato[105] não traz esta responsabilidade e pouco menciona a relação entre PIU-VL e PPP, além de tal acordo não ser mais citado nas apresentações e audiências públicas do PIU-VL. Os últimos relatos de moradores da área apontaram como possibilidade o uso de recursos do FUNDURB para a descontaminação (não foram encontrados registros públicos que permitam afirmá-lo) ou que os custos fossem subtraídos do valor a ser pago na desapropriação[106].

105. Não foram analisados eventuais aditivos de contrato.

106. Notícia da página Observatório da Vila Leopoldina no Facebook em 14 fev. 2020.

Esse processo explicita o grau de indefinição acerca dos investimentos públicos – subsídios – envolvidos na viabilização de terreno externo ao PIU-VL e as tentativas de deslocamento de responsabilidades e custos, bem como de diálogo entre PPP habitacional municipal e PIU-VL. Além disso, demonstra que os objetivos principais da transformação do PIU-VL são mantidos por meio de alterações e faseamento das modelagens. Essas modificações permitem a manutenção das principais intervenções para valorização das propriedades privadas na 1ª etapa, ou seja, parte do programa de interesse público como âncora do PIU-VL, enquanto proporcionam o deslocamento de certos riscos para momento posterior. O risco de incertezas sobre o momento inicial da intervenção – e a expectativa sobre

o início do processo de valorização da área – é reduzido, deixando a maior parte das intervenções iniciais autônomas em relação ao ponto de incerteza colocado pela disponibilização do terreno de propriedade da SP Trans.

> [A utilização de terreno público para receber parte dos moradores a serem reassentados no âmbito do PIU-VL] é um subsídio até o ponto que você enxerga "Estou fornecendo os meios ao privado pra chegar nesse resultado". Eu enxergo de uma forma um pouco diferente: "Estou provisionando o que eu me obriguei a fazer na lei" (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

A reorganização das fases desloca para as Comunidades do Ceasa este ponto de insegurança, deixando mais dúvidas sobre a efetiva realocação dos moradores da Favela da Linha, que, por não ser adjacente aos terrenos da Votorantim que serão parcelados, influencia menos sua valorização. Esse ponto chegou a ser levado publicamente por moradores das Comunidades do Ceasa em audiências, não questionando o modelo do PIU-VL, mas demandando a definição de prazo para realizar as obras de HIS para a Linha. Entende-se que mesmo tal insegurança não quebrou a relação de confiança das comunidades nas propostas do PIU-VL que advém ao menos parcialmente da percepção de que a Votorantim possui interesse e poder para influenciar positivamente o andamento do processo, somado ao fato de que seus empreendimentos dependeriam da solução habitacional apresentada. O faseamento concentra no momento inicial da implantação os principais objetivos de interesse privado, potencialmente reduzindo a influência da Votorantim quanto aos aspectos da 2ª etapa do programa de intervenções. Tal processo levou à criação de focos de desconfiança de moradores em relação à proposta da empresa, mas os questionamentos (pelo menos os públicos) foram pouco significativos em relação à predominância de adesão ao PIU-VL.

A forma encontrada pelo poder público para reduzir tais inseguranças foi a criação do dispositivo de Cláusula de Opção de Venda que é basicamente a obrigatoriedade de que o Termo de Compromisso a ser assinado após a primeira hasta do leilão inclua cláusula que autoriza o poder público a alienar o PCA equivalente à 2ª hasta ao vencedor da 1ª hasta, mesmo se este não quiser entrar no novo leilão. A ideia desta cláusula foi agir como garantia para impedir que apenas a intervenção inicial fosse realizada em vez de todo o programa previsto. A explicação em entrevista fornecida por servidor da SP Urbanismo sobre a inclusão deste mecanismo revelou que surgiu a partir da inserção, pelo poder público, de cláusula no PIU-VL cancelando licenças concedidas no âmbito do projeto caso não fosse realizada a 2ª hasta do leilão. Segundo ele, após discordâncias dos consultores jurídicos das proponentes quase terem levado ao cancelamento do projeto, chegou-se à redação da opção de venda.

Ou seja, existem disputas quanto a quem assume determinados riscos e garantias. Nesse caso, o privado acaba obrigado a assumir o risco de adquirir potencial construtivo pouco ou nada rentável, enquanto o poder público busca prevenir-se de não ter a 2ª etapa do programa de intervenções realizada ou de ter que assumir a responsabilidade por sua execução. Na perspectiva das proponentes, as grandes concessões são feitas pelo privado:

> No fundo você entra em um processo em que é a única parte fazendo concessões. Eu estou simplificando aqui, mas é o privado proponente, porque a comunidade não vai fazer concessão, até porque ela não tem o que conceder, ela é vulnerável, carente. A prefeitura não vai fazer concessão do ponto de vista de recurso. Você pode ser agraciado com foco no seu projeto e tal, mas do ponto de vista de recurso não tem concessão. Tanto é que a versão que chegou no fim é uma versão com zero recurso, eventualmente um terreno a ser definido quando eles tiverem condições de definir, mas fora isso tem zero recurso financeiro, zero recurso terreno. Os moradores do bairro: zero concessão (fala de representante da Votorantim entrevistado).

O modelo que determina a realização da intervenção em duas fases fica inalterado, não sendo apresentados publicamente cenários, por exemplo, com o atendimento habitacional completo e em fase única nas propriedades da Votorantim. Em entrevistas, as justificativas apresentadas para não levar tal alternativa a público incluem a intenção de evitar concentração populacional excessiva que "começa a criar um gueto" e justificativas econômicas, pois ao colocar as habitações dentro do perímetro do PIU-VL "você perde valor de terreno que poderia ter um empreendimento que poderia usar o potencial construtivo e gerar outorga pra pagar as intervenções. Então tem esse balanço financeiro..."[107].

107. Ambos os trechos entre aspas foram retirados de entrevista com servidores da SP Urbanismo.

Trata-se de balanço financeiro que depende de decisões discricionárias e qualitativas, além de demonstrar o processo de racionalização sobre a terra pública a partir de lógicas de valorização privada. Lógica similar pode ser notada em outra justificativa de interesse público com a realização do leilão em duas hastas: a de que a 1ª etapa de intervenções proporcionará valorização que aumentaria a concorrência e justificaria um valor mínimo a ser pedido na 2ª hasta do leilão maior do que o determinado no Projeto de Lei (R$ 55 milhões), aumentando a arrecadação pública com a venda de direitos de construir. O processo geral, como explicado por servidor da SP Urbanismo:

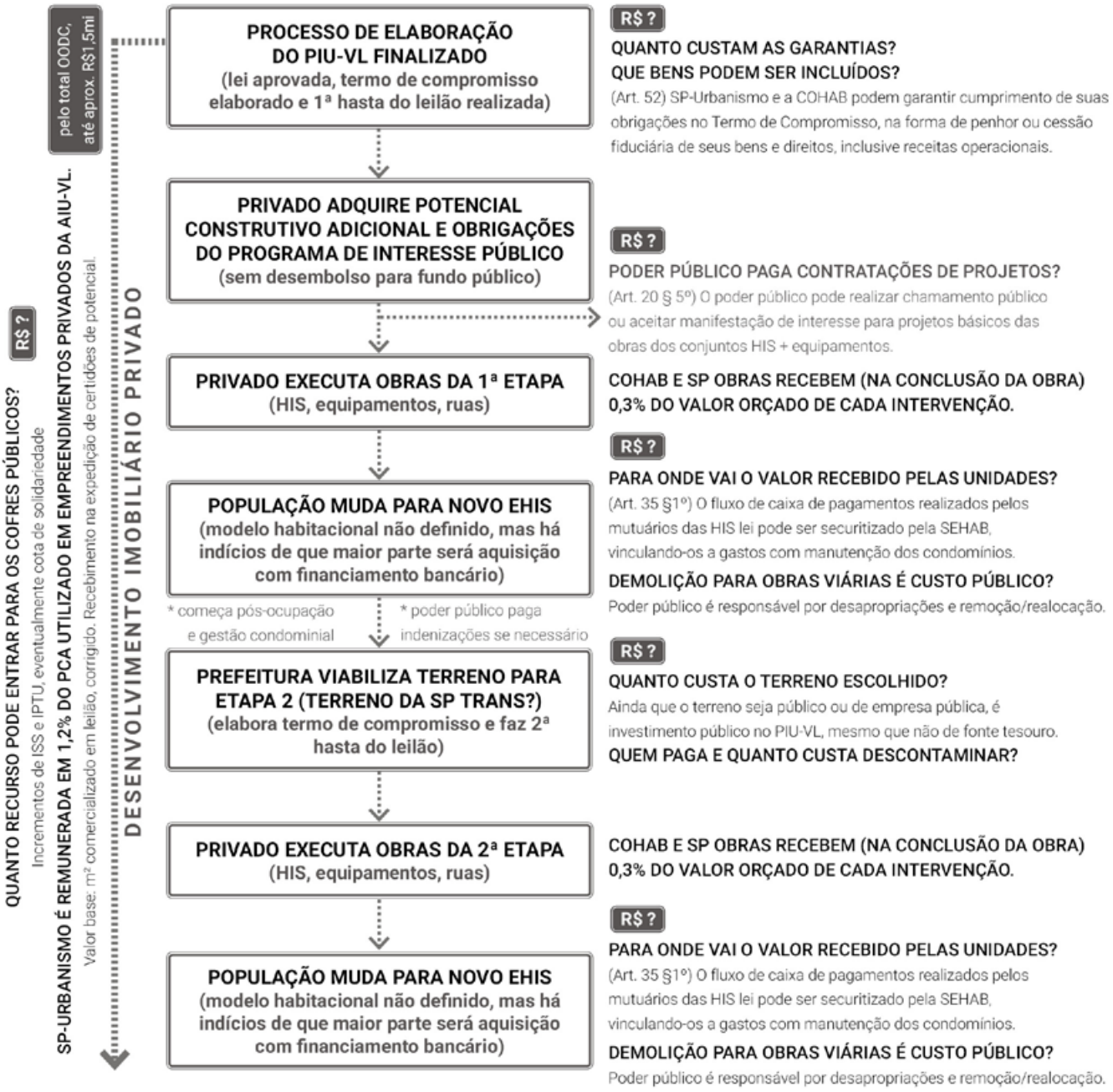
> É uma conta de trás para frente, você faz uma avaliação econômica dos terrenos, do custo da obra, do valor de venda e aí você chega numa disponibilidade a pagar da outorga, onde você tem que fixar uma taxa de retorno, que é uma taxa que faça sentido para o investidor entrar, porque se for muito baixa ele não entra, não tem PIU (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

Este conjunto de informações sintetiza um processo no qual as proponentes privadas – prováveis adquirentes do potencial construtivo no leilão – têm, a todo momento, que reavaliar os estudos de viabilidade dos empreendimentos privados a partir das variáveis e riscos do processo. Esse processo de busca pela máxima precisão dos valores a serem pagos como contrapartida pelo privado contrasta com a falta de informações e menções no PIU-VL sobre os recursos, pessoal e ativos públicos para viabilizar as transformações pretendidas. A partir do provável processo de implantação do PIU-VL (reestruturação urbana da área da AIU-VL) esboçado a seguir, buscou-se identificar os principais pontos de interrogação quanto aos recursos públicos envolvidos.

Tal falta de precisão não é algo novo ou exclusivo do PIU, mas entende-se que a lógica financeira que pode ser notada nas justificativas do poder público sobre a racionalização da terra pública não é a mesma que baliza a compreensão geral de custos e investimentos públicos envolvidos no PIU-VL. Nesse caso, a lógica que parece predominar é a de atribuição de riscos e incertezas ao poder público de modo a garantir certo grau de estabilidade para manter o privado interessado na transformação urbana proposta.

Diagrama 4.1. Dúvidas a partir do provável processo de implantação do PIU-VL (reestruturação urbana na AIU-VL).

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Projeto de Lei nº 428/19.



A mínima estabilidade necessária à previsão da implantação do PIU-VL também pode estar relacionada ao modelo de gestão da intervenção, que se baseia na atuação conjunta entre agentes privados e setor público, embora as funções descritas no PIU-VL a serem desempenhadas por este último sejam relativamente pequenas. A atribuição de órgãos públicos é voltada ao monitoramento e fiscalização de obras executadas pelo privado no âmbito do programa de intervenções públicas, além de o poder público (SIURB) deter a responsabilidade por desapropriações (exceto aquelas em função do parcelamento de solo, custeadas pelo privado), de elaborar projetos de áreas livres e desenvolver os editais para alienação de PCA (SMDU). Destaca-se que a SEHAB é responsável pela realocação da população, pela coordenação do conselho gestor de ZEIS, pela implantação do programa de sociabilização pós-ocupação e pela gestão condominial, sendo que estes dois últimos podem ser objeto de acordo com os adquirentes do PCA para que estes realizem os serviços[108].

O modelo de gestão também prevê a criação de conselho gestor para o perímetro da AIU-VL (CG AIU-VL), já que o PDE 2014 determina que AIUs devem ser geridas de modo participativo. Não há, no entanto, nenhuma determinação legal sobre esta gestão ter caráter deliberativo e, no caso do PIU-VL, a escolha foi por conselho gestor que deve *acompanhar* a implantação do PIU-VL e propor *aperfeiçoamento* do Programa de Intervenções. Esse formato, além de reduzir formas de incidência popular institucionalizada durante o processo de implantação, cria ambiguidades sobre possíveis sobreposições a atribuições deliberativas do CG ZEIS, que deve ter três membros participando do CG-AIU-VL. Este modelo de gestão, ainda de difícil compreensão, deixa expectativas de tomadas de decisão segregadas: o conselho da AIU decide sobre seu pedaço de cidade, enquanto o conselho de ZEIS decide apenas sobre seus empreendimentos de habitação popular, como se fosse possível separá-los de seu território e da proposta de reestruturação urbana.

A fragmentação identificada a partir do modelo de gestão pode ser entendida como reflexo de dois tipos de fragmentação resultantes do processo do PIU-VL: a territorial e a de resistências populares. Em busca de organizar contexto local de modo favorável à aprovação do projeto, "destaca-se" o perímetro do PIU-VL de seu contexto metropolitano e das demais transformações urbanas que ocorrem ao seu redor. Enquanto o diagnóstico do projeto apresenta diversas leituras sobre a macroinserção da área de intervenção do PIU, a construção da maior parte do programa de interesse público (talvez à exceção dos equipamentos e áreas livres) baseia-se nas demandas hiperlocalizadas junto às propriedades de interesse de desenvolvimento imobiliário. Essa fragmentação territorial pensada como se as transformações ali propostas não se relacionassem ao quadro de necessidades habitacionais metropolitanas ou às expectativas que envolvem a saída da CEAGESP, leva a que os debates sobre o PIU-VL sejam pouco acompanhados por atores externos, mesmo aqueles historicamente envolvidos em lutas populares similares, como os movimentos de moradia. Nesse processo de fragmentação localista (Vainer, 2002) proporcionado não apenas pelo PIU-VL, mas pelos PIUs e outros instrumentos de reestruturação urbana, segregam-se debates e resistências que abordam os mesmos temas e lógicas de produção do espaço.

108. Nos anexos 6 (programa de intervenções) e 7 (especificações técnicas e padrões de qualidade) tais serviços são descritos de modo direcionado à execução privada, em alguns casos mencionando diretamente a realização pelas adquirentes.

"É Deus no céu e PIU na terra!"

Fala de morador da Favela do Nove na 3ª audiência pública do PIU-VL.

Nuances entre adesão e oposição: posicionamentos em processos formais e informais do PIU-VL

A adesão da população que será diretamente afetada pela proposta de remoção e reassentamento do PIU-VL é muito forte, ao menos publicamente, o que diferencia este caso de parte das políticas de reestruturação territorial paulistas que tradicionalmente enfrentaram resistências populares à sua implementação. Já as narrativas e estratégias de atuação dos principais grupos contrários – majoritariamente compostos pela população residente nas áreas de alta renda da Vila Leopoldina – às propostas centrais do PIU-VL variaram ao longo do processo, bem como as pessoas que protagonizaram tais estratégias. Houve posicionamentos públicos, comentários em massa nas consultas públicas, tentativas de diálogo e convencimento de lideranças comunitárias e do poder público, elaboração de propostas alternativas e até de PIU alternativo.

A atuação de parte desse grupo foca principalmente nas tentativas de evitar a utilização do terreno da SP Trans para produção de HIS. Embora publicamente suas justificativas principais sejam a existência de contaminação do terreno que seria prejudicial a moradores futuros e o potencial dano aos cofres públicos, em diversos momentos pessoas do grupo apontam motivos ou receios que envolvem desvalorização de suas propriedades e aumento da criminalidade, que em sua visão aparentam ser inerentes à pobreza e/ou a moradias populares[109]. O grupo atua pelo menos desde as discussões do PDE 2014 contra a demarcação desta área da SP Trans como ZEIS e, mesmo com as reduzidas chances de evitar tal uso – agora previsto tanto no PIU-VL quanto na PPP habitacional municipal[110] –, continua tentando alterar a demarcação e o uso desse terreno passando de habitação popular para outros usos públicos.

Na primeira audiência em 2016, os moradores da Linha, Nove e Cingapura não sabiam muito além de que a intervenção previa removê-los de suas casas e reassentá-los. Desde aquele momento houve posicionamentos de organizações da Vila Leopoldina contra a utilização do terreno da SP Trans e a aproximação de membros de grupos contrários ao PIU às lideranças

109. Ver <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/02/politica/1427938647_756022.html>, acesso em 20 jan. 2020.

110. Que o grupo tentou barrar na justiça, sem sucesso. A justificativa da impugnação do pedido de anulação do lote 11 da concorrência internacional nº COHAB-SP 001/2018 foi publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 14/12/2018.

comunitárias tentando minar suas expectativas, bem como indicar os riscos de contaminação. De acordo com relato de morador do Nove, ao mesmo tempo conheceram melhor o PIU-VL e as intenções de algumas organizações em não ter conjuntos habitacionais em região valorizada do bairro. Tal percepção também influenciou no posicionamento público dos moradores das Comunidades do Ceasa, que passaram a apoiar publicamente o PIU-VL de modo enfático, mesmo com eventuais questionamentos e demandas diante das propostas apresentadas. Embora tenham sido colocadas questões pontuais (geralmente demandando respostas pedidas anteriormente), em diversas audiências lideranças e moradores fizeram falas elogiando a proposta e reiterando-a como única alternativa viável para eles, sinalizando um grau de aderência ao PIU-VL que pode ser expresso pela fala de morador do Nove que na 3ª audiência pública (março de 2019) apontou o PIU como essencial para o futuro das crianças das comunidades e resumiu: "É Deus no céu e PIU na terra".

De acordo com moradores, algumas de suas discordâncias e inseguranças foram levadas para espaços de discussões informais ou para contatos diretos com poder público e Votorantim, o que evitou que dúvidas ou argumentos contrários pudessem ser mobilizados pelos grupos de oposição ao PIU-VL (que são basicamente contrários à moradia popular na sua região nobre) no espaço público. Tais contatos não significam que acordos relativos ao processo tenham sido realizados a portas fechadas ou de modo 'ilegal' [111], mas talvez não publicizados, documentados ou sistematizados de forma a que os conflitos pudessem emergir de forma ampliada no espaço público de discussão. Esse contexto no qual a oposição pública ao projeto se dá basicamente por motivos essencialmente segregadores na prática resulta na redução da possibilidade de existência de resistências democráticas mais amplas capazes de fortalecer as demandas e garantias populares tanto frente ao poder público quanto frente aos proponentes privados.

111. Acusação feita por um dos representantes da AVL em discussão pública do PIU-VL em 2018.

Esse contexto deve levar em conta as diferentes formas de aproximação entre Votorantim e as Comunidades do Ceasa nos últimos anos[112], bem como as justificativas apresentadas pelo poder público e proponentes aos moradores de que parte das indefinições do processo se deviam (i) à fase de elaboração, mencionando que definições precisas seriam apresentadas no documento ou fase posterior e (ii) ao fato de certos temas serem objeto de definição no âmbito de conselhos gestores, tanto de ZEIS quanto da AIU-VL.

Inicialmente as propostas de grupos contrários ao PIU-VL enfatizavam o uso do terreno da ZEIS 3 da SP Trans como parque ou como biblioteca-parque e, com o andamento do processo do PIU-VL, a principal proposta alternativa passou a ser a implementação de equipamentos de saúde e educação por meio de PPP, defendida pelo Movimento Vila Leopoldina Para Todos (MVLT). Desde o início, as respostas públicas e das proponentes à não utilização do terreno como ZEIS indicam a inviabilidade desta proposta por meio da defesa do cumprimento da função social demarcada para este terreno no PDE 2014 e no zoneamento de 2016.

Utilizando o formato de PPP na tentativa de agradar tanto proponentes privados quanto poder público, a proposta do MVLT prevê que todas as HIS (do PIU-VL e da PPP) sejam realizadas usando os terrenos da Votorantim e da ZEIS 5 da CEAGESP. A utilização da ZEIS 5 da CEAGESP é parte de um

112. "Começamos a pintura dos muros, uma ação com ajuda do ACAIA que tem o grupo do XiloCeasa e que a gente coordenou juntos ao longo de três/quatro meses, junto com uma gravação do que foi essa ação. Aí teve: ação de natal; ação de dia das crianças; ação de desobstrução do esgoto; aumento das ações das pinturas para os terrenos do Atlas Office Park, assim o que era uma fase inicial virou duas ou três fases; apoios mesmo de *funding* pra algumas das instituições; mais recentemente os galpões, com os eventos (...) quanto mais movimentação econômica tiver naquele espaço, a gente não tem dúvida de que é muito mais fácil você canalizar recurso e ação prática pras comunidades". (fala de representante da Votorantim entrevistado).

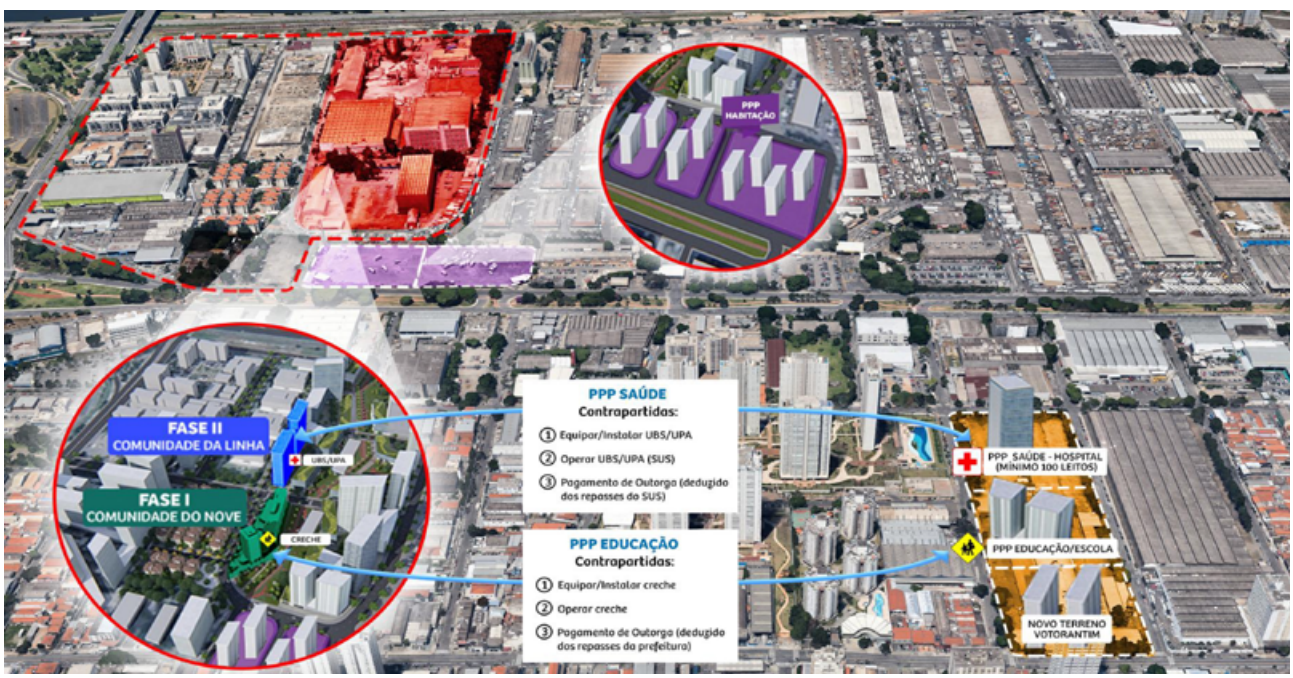
dos cenários considerados durante estudos do PIU-VL (Cenário B), mas a proposta elaborada pelo MVLT traz outro formato baseado em permuta de terrenos que resultaria na construção de HIS do PIU-VL (previstas para a ZEIS 3 da SP Trans) em terreno da Votorantim, que em troca receberia área equivalente no terreno da ZEIS 3 da SP Trans. Ao mesmo tempo, as HIS da PPP seriam executadas na ZEIS 5 da CEAGESP e outras duas PPP (de saúde e educação) ocupariam o imóvel da SP Trans, explicitando o objetivo principal de alterar o uso de ZEIS 3 da SP Trans, afastando a moradia popular da região de alta renda. Tal proposta caracteriza uma das formas de disputa de narrativa colocada por este grupo de oposição no processo de formulação do PIU-VL, buscando levar a contestação ao processo em patamar semelhante de complexidade técnica, criando uma espécie de guerra de modelagens tentando ocultar a face política desta guerra dos lugares (Rolnik, 2015).

As lideranças das comunidades no Ceasa rechaçaram essa opção por considerarem-na mais insegura em termos de tempo de disponibilização do terreno para as obras, possivelmente influenciados (i) pelas justificativas apresentadas pelo poder público e proponentes sobre a dificuldade de viabilizar tal processo junto à CEAGESP[113], (ii) pelo mecanismo da permuta, tido como pouco confiável talvez por ser considerado "novidade" no processo e (iii) pelo histórico de disputas e desconfiança em relação ao grupo que apresenta a proposta. Na última audiência pública os participantes desses grupos contrários praticamente não se manifestaram, diferentemente das arenas participativas anteriores. Segundo grupos favoráveis ao PIU-VL e moradores das comunidades, a nova estratégia de atuação do MVLT estaria centrada no Legislativo, por meio de contatos e *lobby* direto com vereadores, indicando a continuidade da atuação deste grupo.

113. Ao apresentar o cenário B do PIU-VL utilizando o terreno de ZEIS 5 da CEAGESP, o caderno técnico da Minuta do PL (p. 174) indica que a utilização deste imóvel traz complexidades menores do que as demais ZEIS de proprietários privados no perímetro "embora os lotes que constituem a ZEIS em questão sejam de entes públicos que não estão na esfera municipal, o que certamente representa riscos também".

Figura 4.10. Proposta elaborada pelo MVLT.

Fonte: <https://vlparatodos.files.wordpress.com/2019/08/apresentac3a7c3a3o-vlpt_versc3a3o-13-de-agosto.pdf>, acesso em 20 jan. 2020



Cabe ressaltar que a própria proposta do PIU-VL coloca a justificativa de defesa do cumprimento da função social da ZEIS em cheque pelo menos em dois momentos, reforçando o caráter discricionário de parte das decisões sobre a aderência ou não das propostas. O primeiro é a previsão de obra eletiva do programa de interesse público que ampliaria o *boulevard* central ocupando parte do terreno da CEAGESP demarcado como ZEIS 5. O segundo é a decisão de não urbanização das favelas do Nove e da Linha demarcadas como ZEIS 1, que levanta questionamentos sobre sua remoção ser ou não considerada como a supressão de áreas de ZEIS, "desgravando" tais áreas, o que resulta na redução de terrenos disponíveis para construção de moradia popular na cidade (Ungaretti & Lacerda, 2018).

O argumento que embasa tal questão relaciona-se à compreensão de que o atendimento prioritário à população deveria ser feito no mesmo lugar em que residem (ZEIS 1), com o recebimento da área de terreno como posse, com a excepcional remoção de moradores feita dentro do perímetro do PIU. Isso garantiria que o projeto de intervenção contemplasse a solução habitacional evitando a cessão de outros terrenos de ZEIS para tal. O conteúdo do PIU no plano diretor aponta apenas a necessidade de incluir dentre os objetivos e propostas da intervenção o:

> atendimento das necessidades habitacionais e sociais da população de baixa renda residente na área, afetada ou não pelas intervenções mencionadas no inciso anterior, com prioridade para o atendimento das famílias moradoras de favelas e cortiços que possam ser realocadas[114].

114. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 136, § 1º, V.

A redação deste conteúdo que prioriza a possibilidade de realocação pode ser caracterizada como contraditória em relação à definição das ZEIS 1 do PDE 2014[115] e reforça o debate conceitual – de consequências concretas – sobre o atendimento habitacional às famílias e a manutenção da área de ZEIS. Poder público e proponentes do PIU-VL defendem que a demarcação de ZEIS 1 visa garantir o atendimento das famílias, ainda que fora do perímetro, desde que em área próxima – buscando manter as dinâmicas cotidianas acessíveis – e em terreno adequado como, por exemplo, os demarcados como ZEIS 3. Também argumentam que no caso das favelas do Nove e da Linha a manutenção seria tecnicamente inviável e urbanisticamente indesejável, fadada à degradação acelerada, além de reforçarem a previsão de abertura de viário onde hoje são as ocupações.

115. Lei Municipal nº 16.050/14, art. 45, I: "ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, *onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística*, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social". Destaque da autora.

> A missão da ZEIS é provisionar, fazer com que aquelas pessoas tenham condições dignas de moradia. Pra isso que surge esse instrumento. Eu não tenho a menor dúvida disso. A ZEIS não surge pra manter a pessoa colada do terreno dela. (...) É óbvio que você contextualiza no projeto urbanístico que essas pessoas não vão poder se dissociar das suas relações cotidianas. Elas têm que estar aptas a poder continuar trabalhando, frequentando a mesma escola, as relações dela estão ali. Mas precisa ser em cima da mesma terra? Eu sinceramente acho que não. (...) Eu posso, sim, dentro de um projeto de reestruturação urbana enxergar uma área "está aqui grafada com ZEIS" e fazer uma urbanização... veja, estou trocando uma aspiração por provisão (fala de servidor da SP Urbanismo entrevistado).

O PIU, instrumento que formaliza parte do processo de interação entre Estado e privado em busca de estabelecer pactuações coletivas entre ambos e a sociedade civil resultou também, no caso do PIU-VL, na multiplicação de processos informais de aproximação entre proponentes e população afetada, de criação espaços de debate e formação de acordos. Em parte, tal aumento foi influenciado pela intenção e/ou disponibilidade das proponentes de criar vínculos e canais diretos de diálogo (em contexto de valorização corporativa do empreendedorismo social) e pela existência de grupo opositor ao PIU com significativo poder político e econômico. Ambos influenciaram determinados atores, principalmente de menor força política como outras organizações locais e as Comunidades do Ceasa, a aderir às propostas do PIU, a "única alternativa" de ter demandas históricas atendidas. Neste processo marcado pela assimetria de poder entre proponentes e afetados e com cenário publicamente caracterizado como "pegar ou largar", aos grupos de menor poder restou basicamente buscarem informalmente outras ferramentas e espaços de influência sobre os acordos do PIU-VL, além de tais esferas informais possibilitarem diálogos sobre outros ganhos não necessariamente no âmbito do PIU-VL proporcionados pela Votorantim, como financiamento para a associação de moradores, ações locais e obras pontuais.

"[O] *placemaking*, o negócio de curadoria dos usos é algo que a gente quer fazer, mas enquanto a gente ainda está em um estágio que é só custo e pouca atividade econômica é difícil você [decidir] 'Vou contratar meu projeto, vou fazer um ativador social', porque é só gasto. (...) Um projeto de quinze anos pode mudar muito e é muito dependente de como é o arranque. (...) Acho que 2019 e 2020 são anos importantes, não só pelo PIU, mas por toda essa ativação inicial que a gente está tentando fazer, então tem que medir sucesso pra conseguir ficar revalidando a estratégia".

Fala de representante da Votorantim entrevistado.

Entre o projeto urbano da viabilidade econômica e o não-projeto

A narrativa da importância do projeto urbano no PIU-VL está presente desde o princípio da proposta, o que pode ser entendido tanto como escolha das proponentes privadas quanto como demanda pública em resposta à crítica da ausência do projeto urbano em intervenções urbanísticas. No entanto, no PIU-VL o projeto urbano é utilizado com finalidades específicas: o que é divulgado corresponde principalmente ao projeto das áreas do programa de interesse público. Torna-se, assim, ferramenta para estudos de viabilidade econômica e para convencimento popular com o objetivo de precisar ao máximo os gastos com contrapartidas de interesse público, contrastando com o que é apresentado publicamente sobre o projeto de interesse privado, que é genérico, propositadamente não detalhado, pois deve ser flexível para variar no tempo. Ao longo do processo percebe-se o desaparecimento do projeto urbano que transforma os extensos cadernos de modelagem urbanística essencialmente em um mapa com poucas diretrizes e setas. Insere-se na lógica da flexibilidade para rentabilidade privada, que exige abertura e poucas restrições para que os novos empreendimentos possam atender a todo tipo de demanda futura de mercado.

Desde o momento inicial da Manifestação de Interesse Privado (MIP), o PIU-VL é apresentado pelas proponentes a partir da narrativa de sua intenção em implantar "projeto urbano emblemático e paradigmático para o futuro da cidade, a partir da aplicação exemplar das novas disposições e incentivos introduzidos pelo PDE 2014 e pela LPUOS 2016"[116].

116. MIP do PIU-VL, p. 4.

Ainda de acordo com a MIP[117], isso se constitui como interesse público que ocorreria pois a "exploração inteligente das oportunidades abertas pelo novo marco regulatório" pode promover (i) a "convergência entre forças políticas, de mercado e cívicas" de modo a gerar "valor econômico tanto para o setor privado como para o setor público"; (ii) a criação de tecido urbano compacto, de uso misto, com cadeias produtivas inovadoras e redes sociais justas; (iii) o planejamento de longo prazo de acordo com especificidades do perímetro e (iv) a "indicação de tendências exemplares

117. MIP do PIU-VL, p. 4-5.

de desenvolvimento urbano e imobiliário para a área da CEAGESP e para o restante do Arco Pinheiros".

Percebe-se o imbricamento entre a mobilização dos interesses públicos como justificativa para a reestruturação urbana e a intenção de ter o projeto urbano como condutor ou articulador desse processo. Além disso, a aplicação do marco regulatório (e de seus instrumentos) como finalidade de interesse público em si acaba refletindo uma espécie de convencimento pelo instrumento, não pelo resultado de transformação urbana que proporciona.

A proposta urbanística é exigida para o PIU[118], mas não precisa ser apresentada no envio da MIP. Portanto, esse momento inicial e a primeira consulta pública são realizados sem desenho urbano ou diretrizes de projeto, pois trata-se do momento em que se defende a necessidade de elaboração deste projeto. A relação entre a escala da intervenção e o potencial do projeto urbano para direcionar o desenvolvimento da área são os elementos mais marcantes da defesa do projeto nesta etapa, por exemplo, ao abordar a possível saída da CEAGESP e indicar que

118. Decreto Municipal nº 56.901/16.

> a disponibilização de tão significativa metragem na região merece um projeto urbano não convencional, com novas formas de pensar, que não apenas capture o potencial de valorização imobiliária existente, mas atue como polo de revitalização da cidade[119].

119. MIP do PIU-VL, p. 3.

Nessa narrativa de revitalização, invisibiliza-se a pulsante vida nas densas áreas de baixa renda envolvendo as Comunidades do Ceasa, além da população rua e da população flutuante que constrói sua vida em torno da CEAGESP.

O discurso da importância do projeto urbano para o processo de reestruturação da área se coloca desde o princípio pelas proponentes, mas também deve ser entendido frente ao contexto de crítica à ausência do projeto urbano e de defesa, por parte do poder público, do PIU como amadurecimento em relação a tais críticas. Na perspectiva privada, a importância do projeto urbano parece vir por influência do URBEM e pelas referências consideradas positivas pelo setor de desenvolvimento imobiliário da Votorantim.

> Em Nova Iorque tem o High Line que era aquela antiga linha de trem que foi transformada num grande espaço público com pedestres, comércio, ativações. Em Buenos Aires tem também o Puerto Madero que também tinha uma vocação muito diferente do usual. Em Lisboa tem um projeto nos últimos 15 anos, a LX Factory, uma área em Alcântara, próximo a Lisboa, em um bairro que também tinha uma antiga fábrica de tecidos e que foi totalmente transformada com indústria criativa, com espaços de *co-working*, muitos pedestres, muito comércio. (...) Se você tem uma área grande, se você tem uma área que tem uma vocação que já conversa com vários desses movimentos, que você olhe lá fora, porque não usar, né. (...) Também criar uma referência que talvez em alguns anos não só valorizem a região no olhar puramente imobiliário, especulativo. Mas que realmente tragam benefício para o desenvolvimento do bairro. Então esse é o esforço, esse é olhar. E a gente não simplesmente leu os cases, mas a gente de fato visitou, falou com os empreendedores e buscou trazer essas melhores práticas[120].

120. Trecho de fala do diretor de desenvolvimento imobiliário da Votorantim no evento Vototalks, sobre o PIU. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=bmtfoldm2ts>, acesso em 20 fev. 2019.

Algumas características dessas referências apontadas são identificáveis nos documentos públicos do PIU-VL e discursos sobre intenções de transformação da Vila Leopoldina, bem como nos projetos em andamento no local, como a utilização dos galpões existentes. No mesmo evento do qual foi extraída a fala acima, a utilização destes galpões foi comparada ao *Minimal Viable Product* (MVP) para aqueles imóveis da Votorantim, servindo para fasear o projeto e testar conceitos como forma de dimensionar e mitigar riscos do empreendimento.

Se do ponto de vista conceitual é fácil encontrar nos documentos do PIU-VL menções à transformação por meio da ativação do espaço, da economia e indústria criativa, inovação, tecnologia e de outras características que se dão essencialmente a partir dos usos privados, do ponto de vista projetual não é possível dizer o mesmo. Nas fases da proposta técnica completa e da minuta do Projeto de Lei são apresentados os respectivos cadernos de proposta urbanística, em que há alguns atributos essencialmente genéricos do projeto de interesse privado, embora avancem em relação ao existente em OUCs. Estas características são identificadas a partir de (i) parcelamento do solo; (ii) diretrizes textuais; (iii) parâmetros urbanísticos de incentivo, não compulsórios; e (iv) mecanismos obrigatórios (v) perspectivas aéreas e faseamento da transformação. Mesmo estes aspectos que aparecem nos citados cadernos técnicos basicamente desaparecem na etapa do Projeto de Lei, que apenas apresenta as principais diretrizes e obrigações relativas ao interesse público.

Apenas algumas características principais oriundas do parcelamento de solo se mantém durante todo o processo de elaboração, inclusive na minuta de lei. São as diretrizes de desenho urbano mais precisas do PIU-VL: a concentração e localização da área institucional, integração entre áreas verdes formando *boulevard* central e a demarcação de faixa de 20 m ao lado do *boulevard* com restrição de gabarito. Com isso, é possível indicar que são previstos aspectos direcionadores da forma de ocupação futura a partir do programa de interesse público. Tais definições buscam garantir principalmente a existência de um eixo central ordenador e a destinação pública da área possivelmente de menor interesse imobiliário, em frente ao conjunto habitacional Cingapura Madeirite.

Embora em nenhum momento haja menção pública a respeito, entende-se que este desenho urbano proporciona ocupação que pode ser estratégica para o desenvolvimento imobiliário privado. Isto pode ocorrer por (i) estabelecer uma espécie de área de transição público-privada entre o Cingapura Madeirite e os futuros empreendimentos privados e (ii) criar um eixo central que embora exclusivo para pedestres pode servir como alternativa às avenidas paralelas (Av. Prof. Ariovaldo Silva e Manoel Bandeira) que são parcialmente ocupadas por favelas e/ou população em situação de rua. Essas definições, mesmo eventualmente pautadas por lógicas de mercado não são necessariamente contraditórias com a promoção do interesse público e de objetivos do PDE 2014.

Embora sejam estudos referenciais, nas fases anteriores ao Projeto de Lei o parcelamento sugere transformar os três imóveis da Votorantim por meio da criação de 9 lotes, cujas metragens quadradas são indicadas nos cadernos técnicos. De acordo com membro do URBEM entrevistado, esta

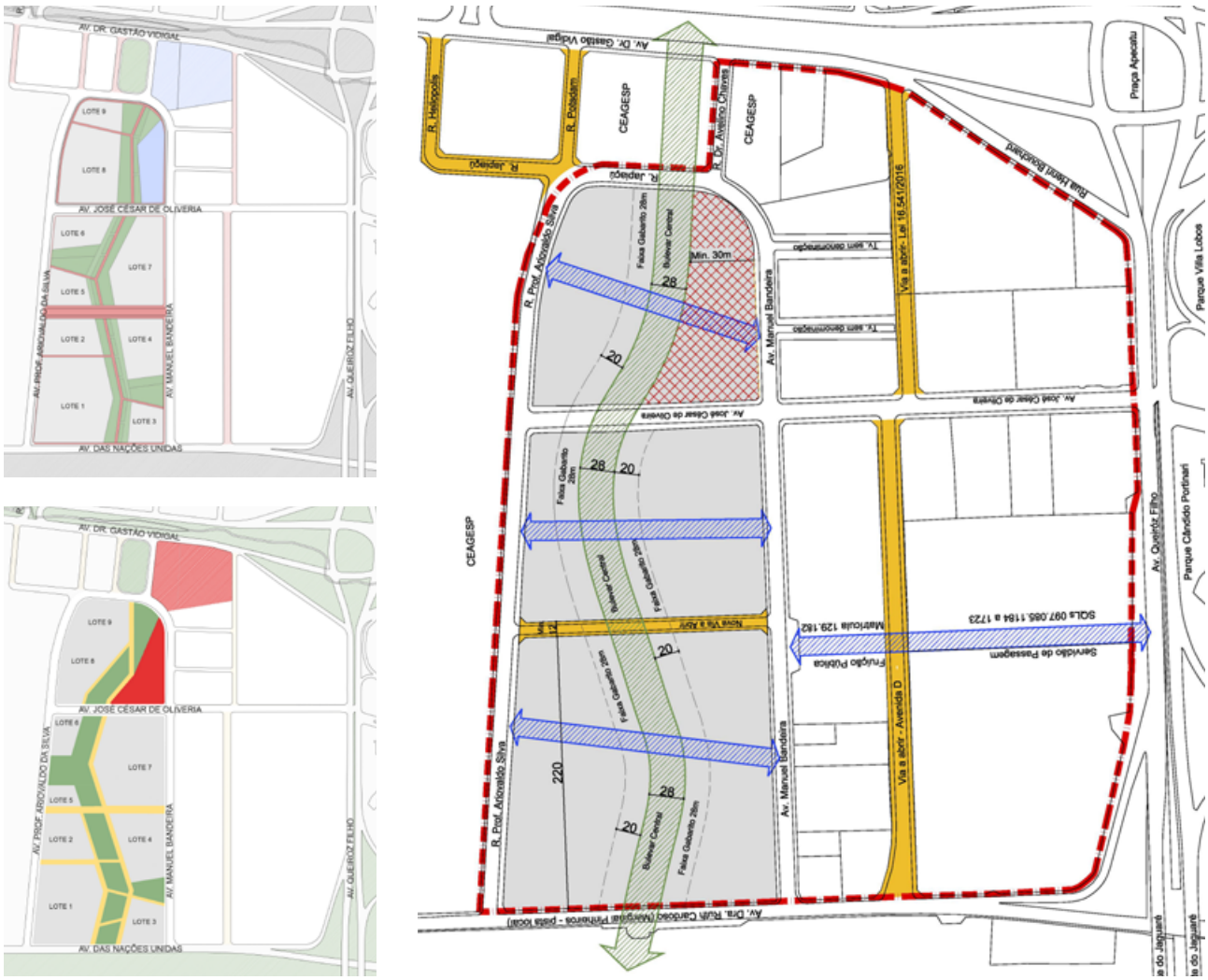


Figura 4.11. Alterações do parcelamento do solo ao longo da elaboração do PIU-VL.

À esquerda, de cima para baixo, parcelamento por meio de RUI (etapa da proposta técnica completa - abr. 2018) e por meio do Projeto Específico de Parcelamento do Solo (etapa da Minuta do Projeto de Lei - dez. 2018). Em tamanho maior, o Projeto urbanístico referencial e diretrizes para Projeto Específico de Parcelamento de Solo (anexo 5.2 do PL).

Fonte: Projeto de lei e cadernos técnicos da 2ª consulta pública e 3ª consulta pública.

proposta de parcelamento do solo deve ser a adotada na implantação, ainda que não obrigatória pelo PIU, pois é a proposta sendo desenvolvida pelas proponentes e o caderno técnico teria a função de ilustrar ou orientar a partir dela. No caderno da 2ª consulta pública (de abril de 2018, na fase da proposta técnica completa) também é apresentado cenário com possíveis usos e áreas destes 9 lotes, com o objetivo de avaliar densidades habitacional e de empregos, a partir de estudos elaborados pela consultoria Amaral D' Ávila.

Essa abordagem lote a lote desaparece na fase da Minuta do Projeto de Lei e no Projeto de Lei o tema é incorporado apenas em partes, por meio de outros formatos. São mantidos com relativa semelhança ao conteúdo das fases anteriores os parâmetros e instrumentos urbanísticos de incentivo a usos mistos e à qualidade urbana, além das diretrizes textuais ligadas à promoção usos mistos, adensamento populacional, melhoria da qualidade urbana e ambiental.

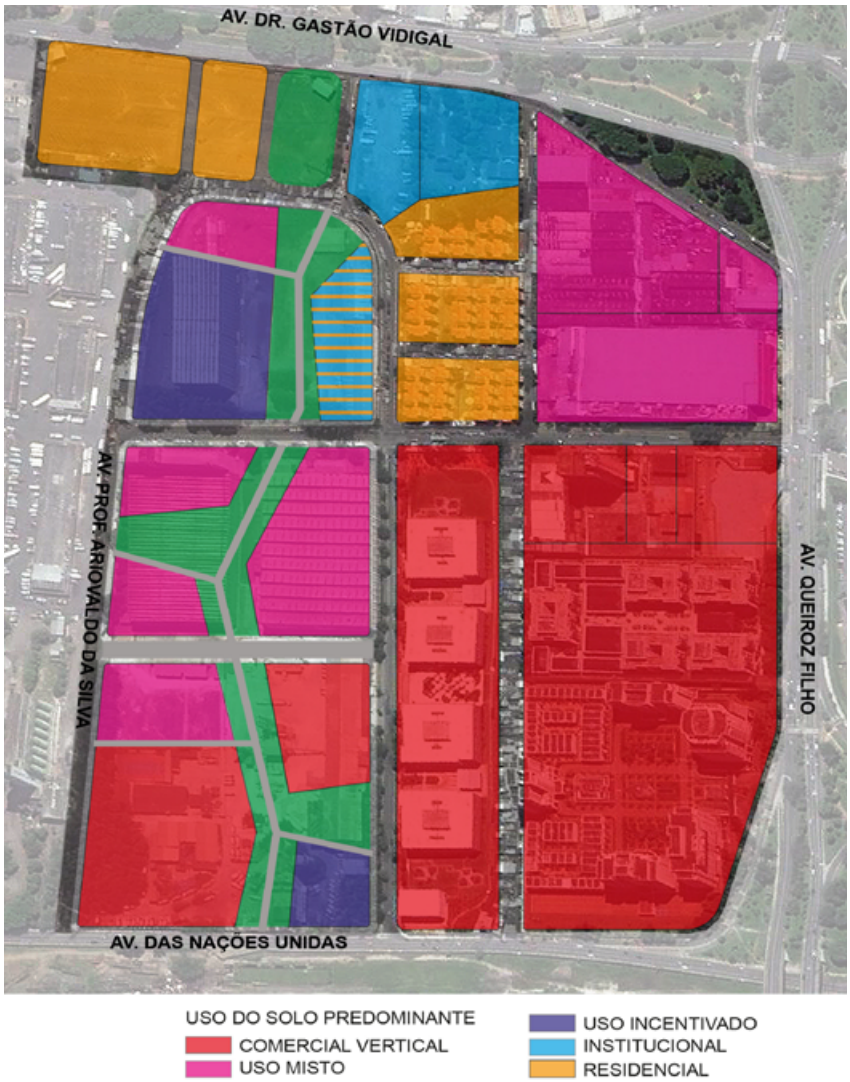


Figura 4.12. Único estudo/proposta do uso de solo identificado nos documentos públicos de elaboração do PIU-VL (abr. 2018).
Fonte: Caderno técnico do PIU-VL (2ª consulta pública).

Parte do conteúdo comentado anteriormente na prática resulta em ampliação do potencial construtivo ou das áreas não computáveis de futuros empreendimentos, ou seja, pode ser benéfico ao desenvolvimento imobiliário privado, mesmo não sendo de aplicação compulsória. Mas houve a preocupação garantir a produção de usos residenciais no perímetro do PIU-VL, buscando cumprir o objetivo de adensamento populacional determinado para a Macroárea de Estruturação Metropolitana em que este PIU se insere. O processo foi explicado por servidor da SP Urbanismo como a colocação de "gatilho em cima de gatilho", colocando uma série de "travas" para garantir o gasto mínimo obrigatório do potencial construtivo adicional (PCA) em usos residenciais no perímetro do PIU-VL.

Esse mecanismo teve pequenas diferenças ao longo das etapas de elaboração do PIU-VL[121], chegando ao Projeto de Lei como a obrigatoriedade de consumir pelo menos 53.000 m² do PCA no perímetro da AIU-VL com usos residenciais[122], sendo que as HIS feitas como contrapartida não são incluídas nesta quantia. Em relação à área construída total, independentemente de seu uso, é prevista a obrigatoriedade de utilizar pelo menos 150.000 m² do PCA dentro do perímetro da AIU-VL. A intenção é que tal combinação garanta que a área efetivamente passe por processo de desenvolvimento imobiliário, evitando que o PCA adquirido seja totalmente revendido para outras áreas do Arco Pinheiros, além de promover o

121. Ver Apêndice A. Síntese das alterações por etapa de elaboração do PIU-VL.

122. PL 428/19, art. 23, § 1º.

adensamento populacional. No entanto, entende-se que essas intenções são prejudicadas por brechas do próprio Projeto de Lei, principalmente a permissão de considerar serviços de hospedagem e moradia[123] como usos residenciais[124]. Na prática, isto poderia significar a execução da totalidade dos 53.000 m² de uso residencial obrigatório, por exemplo, em hotéis ou *flats* e não em residências, tendendo aos típicos padrões urbanos conhecidos do eixo "globalizado" às margens do Rio Pinheiros (Nobre, 2000; Ferreira, 2003; Fix, 2007).

Tais diretrizes e mecanismos obrigatórios não possuem relação direta com a morfologia urbana e as tipologias do PIU-VL, já que o projeto não traz parâmetros desse tipo, à exceção da previsão de faixa de 20 m ao longo do *boulevard* com restrição de gabarito a 28 m de altura. Ao longo do processo de formulação do PIU-VL, a transformação esperada para as áreas de propriedade privada é expressa por meio de perspectivas aéreas que variam de uma etapa à outra, além de indicativos em texto e em plantas sobre o faseamento do desenvolvimento imobiliário. Ambos também não são incluídos dentre os materiais do Projeto de Lei e ainda que sejam itens predominantemente genéricos, é possível imaginar que o material apresentado sinalize a expectativa privada de ocupação da área.

123. Os serviços de moradia são modelo em expansão em São Paulo (ver atuação da Q Apartments, com quase 4 mil unidades) e envolvem edifícios com unidades de moradia voltadas basicamente a aluguel de curta ou longa estadia, em geral mobiliadas e com serviços tipicamente ligados à hotelaria, como lavanderia e faxina. Alguns modelos são similares aos *flats*, como os de aluguel "*long stay*", mas há também nichos específicos, como de moradia estudantil.

124. Projeto de Lei nº 428/19, art. 23, §º, II.



Figura 4.13. Perspectiva aérea apresentada na fase da proposta técnica completa (abr. 2018).
Fonte: Caderno técnico do PIU-VL (2ª consulta pública).



Figura 4.14. Perspectiva aérea apresentada na fase da Minuta do Projeto de Lei (dez. 2018).
Fonte: Caderno técnico do PIU-VL (3ª consulta pública).

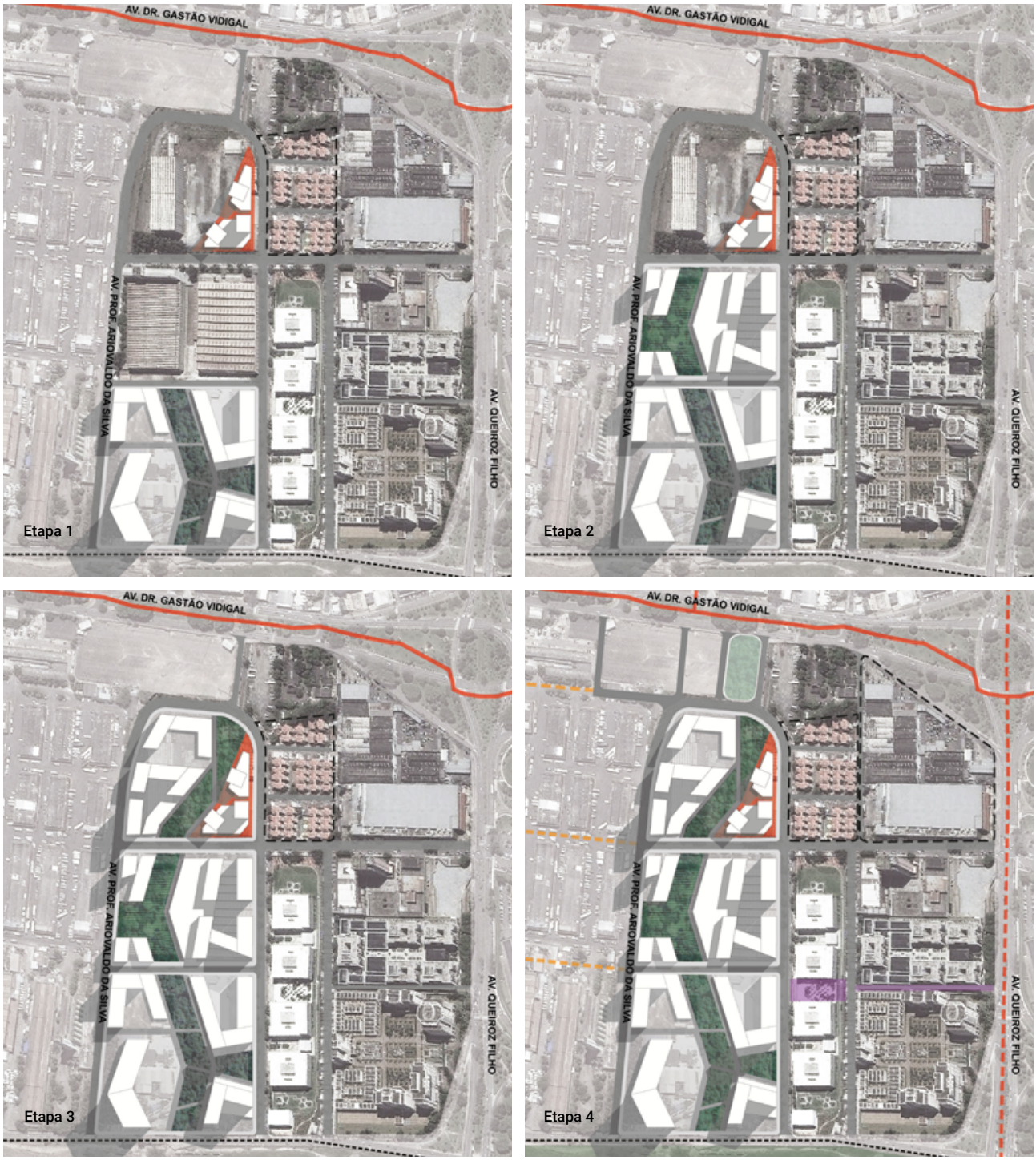


Figura 4.15. Sequência das etapas de desenvolvimento imobiliário sugeridas na fase da Minuta do Projeto de Lei.

Fonte: Proposta de ordenamento urbanístico do caderno técnico da 3ª consulta pública.

Esta situação de mínimos parâmetros morfológicos e compromissos quanto ao desenvolvimento imobiliário privado no tempo é um modo de garantir flexibilidade para responder às demandas de mercado, resultando no fato de que o conteúdo consolidado no Projeto de Lei não aborda o modo de ocupação da área do PIU-VL no tempo. Como colocado por entrevistados das proponentes, não se sabe ao certo qual é o projeto para as áreas de propriedade privada. E essa é uma premissa em busca de alcançar o sucesso dos empreendimentos futuros, cujos estudos de viabilidade poderão ser feitos e refeitos em momentos oportunos.

> Como a gente ainda não existe como uma empresa eu não tenho de antemão um *budget*, enfim, um capital disponível para investir naquela região ou em outras regiões. Então a gente avança no ritmo do projeto, não adianta eu ficar antecipando, até porque seriam exercícios pouco práticos, se você considerar o quanto que o PIU já se alterou ao longo do caminho e tal. Então, vamos passando assim os marcos, vamos ver o que sai do outro lado do túnel – se é que sai – e aí a gente para e olha: "Bom, esse projeto interessa? Existe apetite interno para investir mais capital ali?" Porque assim, você já tem um capital investido, que é o terreno; você poderia vender o terreno, você poderia trazer para si... você quer "dobrar a aposta", entre aspas. Então isso depende do que sai do outro lado né, da avaliação de riscos, de retorno, e questões internas mesmo de disponibilidade de capital, de alocação e tal. Então, a gente não tem de antemão um cheque, um compromisso de construir dois bilhões de reais, não tem. Eu torço para que as coisas caminhem bem e que os projetos que se apresentem ali sejam projetos interessantes e que justifiquem a gente ter papeis cada vez mais protagonistas. A tendência é que seja na verdade um misto de muitas coisas. Talvez existam áreas que eu entregue para um parceiro, pelo menos um pedaço, até para trazer a expertise que eu não tenho, para me alavancar um pouquinho em terceiros, e coisas que a gente toque mais dentro de casa. São muitas áreas né, então não tem a pretensão de falar que eu vou fazer tudo e tal, não tem essa megalomania aqui (fala de representante da Votorantim entrevistado).

O projeto urbano e arquitetônico do PIU-VL restringe-se em certos momentos a uma ferramenta de estudo da viabilidade econômica das propostas de interesse público e para auxiliar no diálogo e convencimento da população da região, inclusive de moradores das Comunidades do Ceasa. Não se trata de desconsiderar o importante papel que pode ser desempenhado pelo projeto como meio para estudo e diálogo em diversas situações, como demonstrado, por exemplo, pela atuação de arquitetos militantes (Ferreira, 2018) ou como ferramenta de disputa e resistência em planos populares e alternativos (Oliveira et al. [orgs], 2016). No entanto, no PIU-VL entende-se que o uso do projeto arquitetônico e do desenho urbano foi limitado diante da busca pela máxima precisão possível sobre os valores das contrapartidas devidas pelo privado, independentemente da forma urbana resultante. A modelagem econômica se sobrepõe ao resultado formal obtido.

Ou seja, avançar em cenários hipotéticos e na definição de referências construtivas pode ser entendido como uma das formas de calcular e justificar a *conta inversa para cálculo de contrapartidas*[125]. Este "projeto urbano do interesse público" apresenta volumetrias, parâmetros construtivos e de custo, tipologias residenciais, desenhos de ocupação do lote e até fotos de referência do conjunto habitacional modelo para a intervenção, o Jardim Edite, projetado pelo escritório MMBB de Milton Braga, arquiteto que coordena a parte urbanística do PIU-VL e o projeto da PPP habitacional na Vila Leopoldina. Além da referência direta ao projeto, apresentada publicamente diversas vezes, uma das atividades de mobilização das Comunidades do Ceasa em favor do PIU-VL foi levar moradores e lideranças para conhecer pessoalmente o edifício modelo.

125. Em referência à explicação dada por entrevistado da SP Urbanismo (ver p. 208).

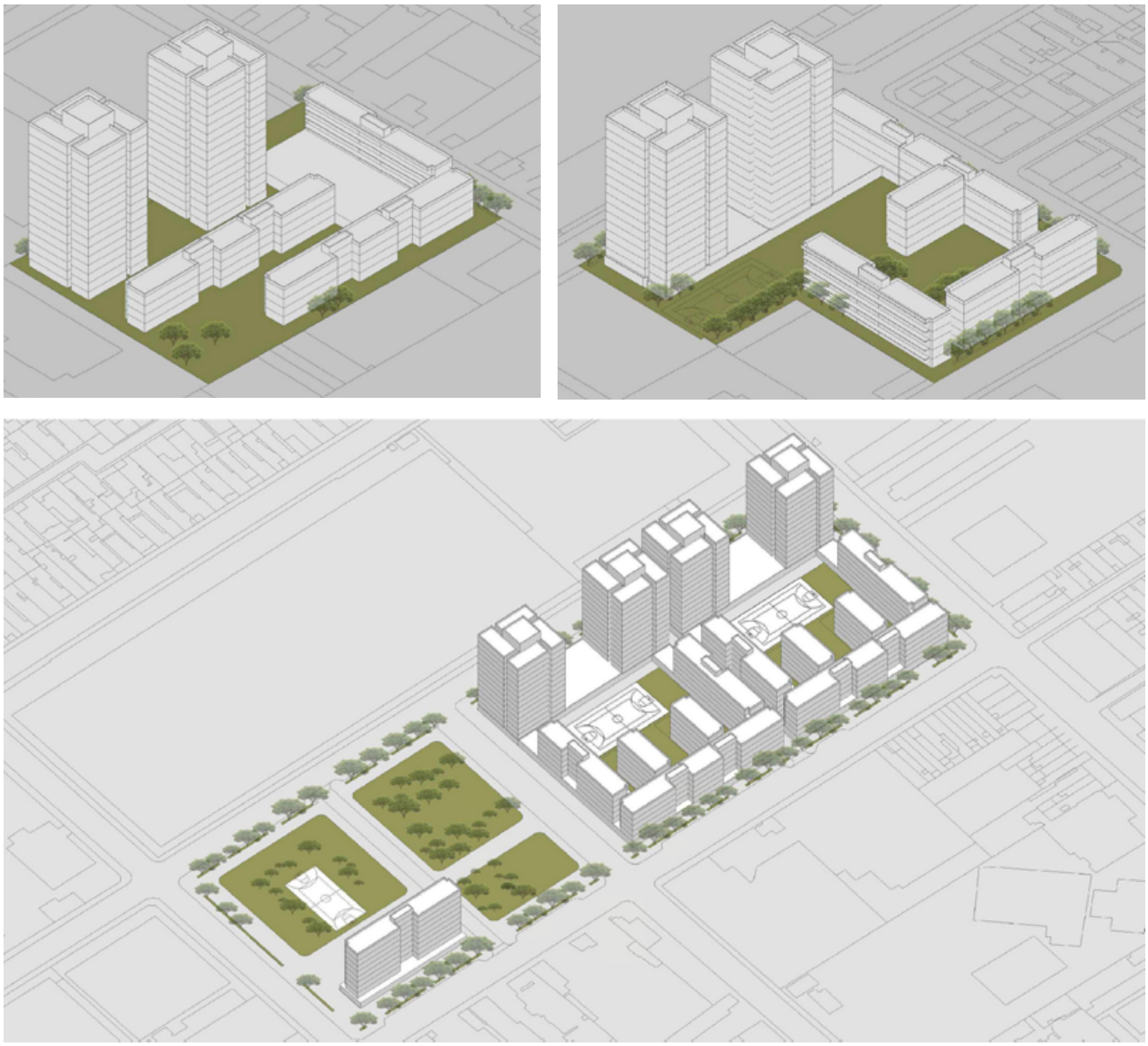


Figura 4.16. Estudos volumétricos, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do draft (dez. 2016).

Fonte: Draft do PIU-VL.

Figura 4.17. Tipologias edilícias e habitacionais apresentadas na Minuta do PL.

Fonte: Proposta de ordenamento urbanístico no caderno técnico da Minuta do Projeto de Lei do PIU-VL.



TIPOLOGIA A		
ÁREA CONSTRUÍDA	287,13 m²	100,00 %
ÁREA COMUM	33,44 m²	12,02 %
ÁREA REAL PRIVATIVA	244,57 m²	87,93%
UNID 1 (2 DORM)		52,97 m²
UNID 2 (2 DORM)		50,98 m²
UNID 3 (1 DORM)		36,67 m²

TIPOLOGIA B		
ÁREA CONSTRUÍDA	119,67 m²	100,00 %
ÁREA COMUM	19,63 m²	16,40 %
ÁREA REAL PRIVATIVA	100,04 m²	83,60 %
UNID 1 (2 DORM)		50,02 m²

TIPOLOGIA C		
ÁREA CONSTRUÍDA	486,66 m²	100,00 %
ÁREA COMUM	87,86 m²	18,05 %
ÁREA REAL PRIVATIVA	398,79 m²	81,95%
UNID 1 (2 DORM)		49,83 m²
UNID 2 (2 DORM)		49,67 m²

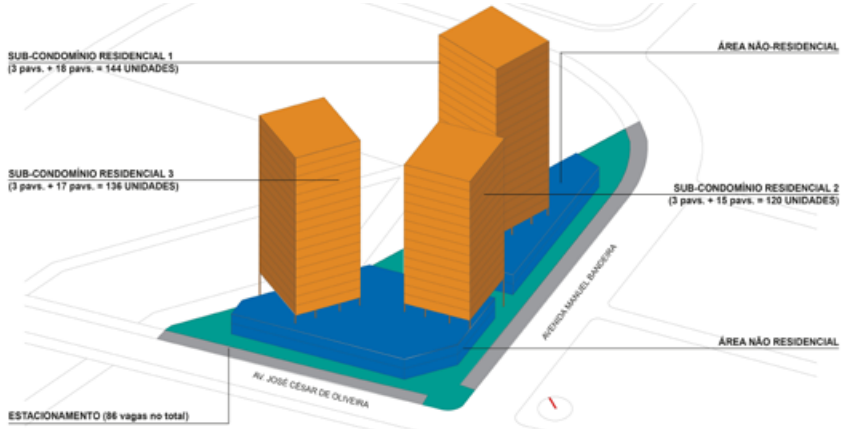


Figura 4.18. Estudo volumétrico, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do cenário A (EHIS na área institucional) apresentado na Minuta do Projeto de Lei.
Fonte: Proposta de ordenamento urbanístico no caderno técnico da Minuta do Projeto de Lei do PIU-VL.

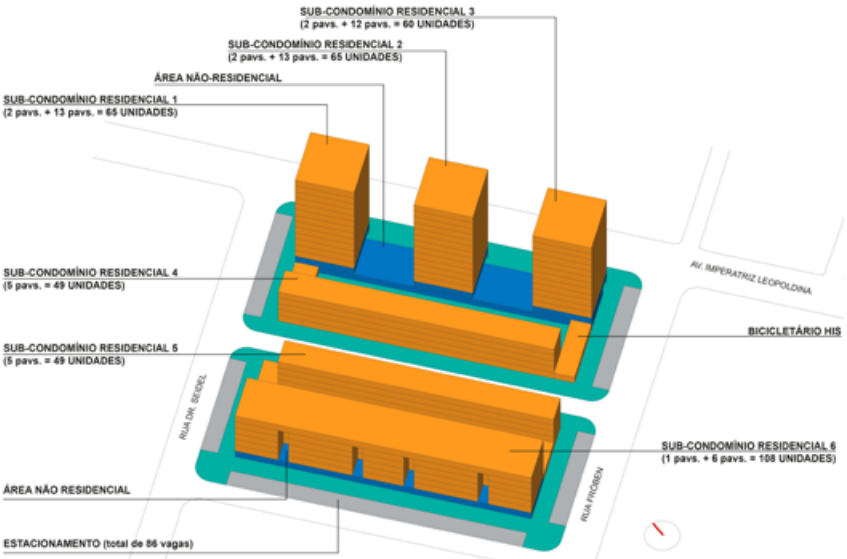


Figura 4.19. Estudo volumétrico, de unidades habitacionais e de parâmetros construtivos do cenário A (EHIS na ZEIS 3 da SP Trans) apresentado na Minuta do Projeto de Lei.
Fonte: Proposta de ordenamento urbanístico no caderno técnico da Minuta do Projeto de Lei do PIU-VL.

Entende-se que os estudos sobre o projeto de interesse público são elaborados em função da visualização e redução de riscos sobre a rentabilidade privada esperada com o desenvolvimento imobiliário da região. Isso significa que um dos objetivos é subsidiar o estudo calculado por meio de metragens, custos, pavimentos e unidades residenciais, bem como as variações ao longo do tempo a partir das diferentes demandas surgidas durante a elaboração do PIU-VL. Esse cálculo também é comparado internamente pelas proponentes, a partir do "plano B" que estuda a viabilidade econômica do desenvolvimento imobiliário sem utilizar o PIU, em cenário alternativo que parte de princípios semelhantes.

> O mesmo desenho é viável se o PIU não for aprovado. (...) sem PIU, o coeficiente de aproveitamento é baixo e não pode concentrar a área institucional, não tem previsão de HIS (...) [Votorantim acha] muito pior, mas vida que segue (fala de membro do URBEM entrevistado).

Ao longo deste trabalho foram discutidas as motivações para a criação do PIU identificadas na literatura atual e citadas em entrevistas, sendo que um dos motivos principais seria a ausência de campo de articulação entre os objetivos da reestruturação urbana e o instrumento, e que este campo seria o projeto urbano. A criação do PIU como procedimento (como defendido por alguns autores e entrevistas) para viabilizar a escolha do instrumento adequado a determinada transformação urbana relaciona-se à crítica de que parte da ineficiência de políticas de reestruturação urbana

se dá pelo mau uso ou má escolha do instrumento urbanístico. Assim, o correto diagnóstico e a explicitação do interesse público em questão – dados pela elaboração de projeto – seriam os elementos-chave para determinar o instrumento adequado.

As análises conduzidas no âmbito desta dissertação não permitem afirmar que este encadeamento desejado no momento da criação do PIU seja inviável para todos os PIUs propostos ou em andamento, mas o estudo de caso delineia contradições desse processo no caso de PIU de origem privada. Pelas entrevistas com poder público e com representantes das proponentes entende-se que a escolha da AIU já estava definida no momento do protocolo de MIP.

> Na época, nos alinhamentos com a prefeitura – gestão Haddad e gestão Dória – o entendimento então dos proponentes e também trazido pela prefeitura é de que este desenho de projeto, assim, o "de – para", era uma AIU, e não uma OUC. (...) Nessas conversas iniciais já caminhou para uma AIU, e aí isso deixou de ser um tema em discussão, porque aí você já fez a manifestação de interesse, ela já passou por validação da prefeitura, não dá para você mudar o instrumento, né, você teria que começar do zero (fala de representante da Votorantim entrevistado).

> Assim, de cara o consultor jurídico descartou a OUC. Ele achava que podia ser uma AIU, pra poder ter um fundo próprio. Então, isso aí [AIU] já tava lá no modelo dado pelo consultor jurídico (...). Havia uma dúvida se seria uma AEL ou uma AIU e aí ficou a AIU (fala de membro do URBEM entrevistado).

No caso de PIUs de origem privada, a rentabilidade a partir da intervenção urbanística é fundamental na elaboração do projeto urbano, ou seja, a avaliação – ainda que preliminar – da viabilidade econômica da proposta é provavelmente realizada antes da MIP. Isto não significa que tal rentabilidade seja, no momento de aprovação do PIU, necessariamente igual ou melhor do que o esperado inicialmente. Significa que a determinação antecipada do instrumento a ser utilizado é uma das características centrais para identificar preliminarmente a complexidade, o potencial, os custos e a viabilidade da intervenção, mesmo antes da modelagem econômica estar completa. Ou seja, ainda que o processo de elaboração do PIU permita a escolha do instrumento "adequado", a lógica da rentabilidade imobiliária dá parâmetros que vão determinar o instrumento mais vantajoso ao privado antes do interesse público da intervenção ser discutido com a sociedade, enquadrando o projeto e toda a discussão que se segue a partir de tais lógicas. Nos processos que como o PIU-VL são estabelecidos a partir da "conta inversa", como explicado por entrevistado da SP Urbanismo, a rentabilidade imobiliária privada é simultaneamente ponto de partida e limitador do interesse público.

A forma de apresentação dos estudos torna-se relativamente importante para o convencimento de diferentes grupos, como a população que será removida de suas casas atuais, possíveis investidores e até mesmo os grupos de oposição que se preocupam com a "degradação" de sua vizinhança de alta renda. O fato de a única perspectiva elaborada a partir do nível do chão apresentar a área de uso comum do conjunto de HIS no terreno da SP

Trans parece querer dialogar não apenas, mas também com este público para marcar o comprometimento do PIU-VL com a promoção de qualidade urbana distinta daquela encontrada hoje no entorno da Votorantim.



Figura 4.20. Perspectiva da praça central dos EHIS na ZEIS 3 da SP Trans apresentada na 2ª audiência pública (mai. 2018).
Fonte: Apresentação da 2ª audiência pública. Disponível em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PIU_VLVL_AUDI%C3%8ANCIA-22-05-2018-Final.pptx>, acesso em 20 jan. 2020.

> A partir do momento que você traz um projeto com *boulevard*, com fachada ativa, com um partido arquitetônico mais interessante, mais qualificado com integração com os espaços públicos, tira-se o estigma do que é a habitação social. E tenho absoluta convicção de que essa forma de apresentar e essa forma de discutir o desenvolvimento urbano certamente desfez muita resistência que a gente já tem encontrado nesse processo (Fala de servidor da SP Urbanismo em entrevistado).

O que se vê ao longo do processo de elaboração do PIU-VL é a mobilização do projeto urbano como ferramenta útil a finalidades específicas. O projeto urbano situa-se em linha tênue entre constituir-se como imagem capaz de transmitir a possíveis investidores a *nova identidade da região*[126] transformada e como ferramenta de cálculo e diálogo com o poder público e parte da sociedade civil, principalmente moradores das Comunidades do Ceasa. Ao longo do tempo, tanto o conteúdo genérico como imagens e volumetrias referenciais quanto conteúdo o relativo à compreensão do desenvolvimento do perímetro da AIU-VL no tempo (faseamento, parcelamento e o desenho urbano de áreas públicas e privadas) é eliminado ou substituído por diretrizes pontuais. Ainda que seja esperado que as proponentes desejem promover a reestruturação da área a partir de princípios elencados por elas próprias em suas propostas e estudos, o resultado final sintetizado no Projeto de Lei é um não-projeto da área.

126. Termo usado por representante da Votorantim (ver p. 173).

Percebe-se certo tom maniqueísta de narrativa na qual o PIU-VL possibilita o "bom" uso da regulação por sua exploração inteligente capaz de disseminar tendências exemplares para outras áreas. Isso pode ter relação, como colocam Lascoumes e Les Galès (2007, p. 16), com a noção de que "os atores acham mais fácil chegar a acordos sobre métodos do que sobre objetivos – apesar de que o que são instrumentos para um grupo podem ser objetivos para outros". Neste caso, viabilizar a aplicação pioneira e *adequada* do PIU como novo marco regulatório e do projeto urbano como elemento articulador torna-se objetivo em si.



Foto da autora.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O enfoque teórico deste trabalho apoiou-se na ideia de que os PIUs, como diversos outros instrumentos da política pública, molda relações entre Estado, setor privado e sociedade civil a partir das concepções teóricas e técnicas que carregam (Lascoumes & Le Galès, 2007). Os instrumentos não são, portanto, elementos neutros e influenciam nos resultados da política. E, no contexto da produção do espaço urbano, têm assumido papel central (Marques, 2018, p. 20) e influenciado nos padrões de governança envolvidos na produção e implementação de políticas (Marques, 2017).

Nestas considerações finais, procura-se recuperar de modo sintético discussões sobre a utilização do PIU e aspectos de governança alterados pela regulação dos PIUs e desenhados durante o processo de elaboração do PIU-VL, de iniciativa privada, até o envio do Projeto de Lei à Câmara de Vereadores, em diálogo com parte da literatura utilizada durante a dissertação.

Disserta-se sobre o PIU como instrumento que regula procedimentos de acesso ao Estado para que o setor privado possa formular propostas de reestruturação urbana, ao mesmo tempo em que busca estabelecer formas de condução ou decisão do poder público sobre as transformações pretendidas. No caso do PIU-VL, esse processo teve tanto o aumento dos espaços formais de participação quanto a criação ou manutenção de canais informais de comunicação, viabilizados por laços de confiança que influenciam disputas e pactuações em espaços restritos e não no debate público. Discute-se sobre o PIU como mecanismo que simula, por meio de projeto urbano, parte das transformações propostas para servir como meio para a negociação de interesses – e avaliação de viabilidade – entre Estado, mercado e sociedade civil. Debate-se o PIU como base para elaboração de modelo contratual da reestruturação urbana, com possíveis semelhanças a processos narrados na literatura sobre o capitalismo regulatório, considerando que a modelagem econômica embasa a antecipação de riscos para propor formas de mitigação e garantias que, inclusive, podem ser pactuadas em instrumentos posteriores. Discute-se sobre o PIU por seus aspectos de complexidade, flexibilidade e fragmentação: insere-se em contexto de aumento da complexidade de instrumentos e regulações (Levi-Faur, 2005), sendo um meta-instrumento (Lascomes & Le Galès, 2007) que articula ou coordena outros instrumentos, voltado à pactuação de alterações regulatórias entre atores. Disserta-se sobre o

PIU que cria exceções e flexibilidades ao postergar acordos ou definições por meio de outros instrumentos, ao se apresentar como guarda-chuva de projetos futuros, ao reduzir o conteúdo do PIU ao que interessa ser pactuado em momento específico e entre atores específicos. Debate-se sobre o PIU como fragmentação do conteúdo e do debate público, com o projeto urbano usado para aumentar a segurança jurídica, incorporando espaços formais de debate público, com formato que na prática define e "comunica" o interesse público da transformação. Discute-se sobre o PIU como mobilizador do interesse público, inclusive para a aprovação de interesses privados que demandam flexibilidade, e como influenciador da definição do interesse público, como no PIU-VL, em que a escolha de construir unidades habitacionais para relocar as ocupações precárias, hoje dentro da área de transformação, torna-se base para a valorização fundiária e para que o projeto privado possa acontecer.

Por fim, as análises sobre o PIU-VL indicam que o desenho desse projeto está envolto em concepções de Estado "ineficiente". Por isso, o projeto é estruturado para passar ao privado a responsabilidade de fazer o programa de interesse público diretamente – em especial as habitações de interesse social –, evitando inclusive que os recursos passem pelos cofres públicos. Nesse processo o Estado se exime da gestão do fundo, da realização de licitações ou outras formas de contratação, em um desenho de instrumento que aparenta dar mais autonomia ao privado na implementação, com o Estado sinalizando a redução também de seu papel gestor, regulador e fiscalizador em tal fase pós-PIU. Acredita-se que esta dissertação, a partir da análise dos PIUs e do PIU-VL, abre questões, portanto, sobre qual deve ser o papel do Estado na formulação, gestão e implementação de processos de reestruturação urbana.

PIU como permeabilidade ao setor privado na formulação de propostas urbanas

Ao descrever a trajetória de políticas de reestruturação urbana paulistanas e propor periodização explorando parte das novidades e permanências no último século, esta dissertação procurou mostrar que as possibilidades abertas pela regulação e gestão dos Projetos de Intervenção Urbana no período mais recente, inserem-se no momento histórico marcado pela proliferação de instrumentos no contexto do capitalismo regulatório (Levi-Faur, 2005). O PIU está inserido em trajetória de ganho de protagonismo e legitimidade da participação privada nas políticas de reestruturação urbana, com novidades em relação ao papel exercido pelo projeto urbano.

Com o PIU, o setor privado ganha espaço na formulação de políticas urbanas. Pode conceber propostas e regulações a partir de Manifestações de Interesse Privado ou Procedimentos de Manifestação de Interesse, aumentando a permeabilidade institucional do Estado – no caso, do Executivo Municipal – à ação da iniciativa privada nas várias frentes de ação pública para a transformação urbana – concepção, gestão e implementação de políticas.

Trata-se, portanto, de instrumento que, como outros, viabilizou institucionalmente a entrada do setor privado na elaboração de políticas. A intenção de tornar o Estado permeável à recepção de propostas de agentes privados também tem trajetória incremental. É possível citar, por exemplo, as operações interligadas (em que privados enviavam solicitações a partir de editais "periódicos" de chamamento público) e os testes da proposta de Concessão Urbanística que teve participação privada na elaboração de projetos por meio de chamamento realizado pelo poder público (PMI), ou seja, partindo de predefinições estatais das características básicas da transformação desejada, algo semelhante a concessões comuns e patrocinadas (PPPs). Os PIUs de iniciativa privada tem origem via Manifestação de Interesse Privado (MIP), com a elaboração da proposta conduzida pelo interessado, desde que estabelecido o interesse público da transformação urbana proposta.

Ainda que o poder executivo municipal seja oficialmente o coordenador da proposta e dê aval e subsídios técnicos para os estudos, há abertura institucional e legal de participação privada na concepção da proposta de reestruturação urbana. Nesse processo, como em PPPs, é permitido que o mesmo interessado participe de edital posterior para implantação, caso a MIP seja aprovada, superando alguns desgastes da lei de licitações e oficializando a entrada de estudos privados, antes apresentados fora do espaço público ou oficial. A novidade que se coloca não é o encaminhamento de propostas privadas ao poder público, já que isso sempre ocorreu (oficial e não oficialmente), mas sim o estabelecimento de procedimentos para isso, acatando tal iniciativa como desejável e ampliando o espaço formal para receber propostas. Este processo também pode trazer vantagens competitivas entre os participantes de um edital de chamamento (PMI) que venha a ser consequência de uma MIP, por já terem participado da concepção da proposta de MIP. Além disso, podem os trabalhos elaborados na MIP podem ser remunerados pelo contratado no edital (PMI). Ao entrar no processo de formulação, o privado ganha vantagens competitivas em relação a outras propostas, passando a incidir de forma mais direta como propositor dos temas e territórios de interesse, além de regulador dos processos de reestruturação urbana.

PIU como procedimento para o poder público conduzir a elaboração da proposta

O PIU pode ser visto como tentativa, por parte do poder público, de desenhar como será a condução pública do processo de reestruturação urbana, ainda que esta seja implantada pelo setor privado. Assim, o ganho de protagonismo e legitimidade da participação privada na elaboração da política de reestruturação urbana paulistana vem acompanhado de tentativas de alteração das formas da condução estatal sobre determinados aspectos da formulação da proposta e seu projeto urbano, por exemplo, exigindo a realização de diagnósticos, buscando induzir a determinados processos ou mesmo controlar diretamente aspectos específicos. Ou seja, tais tentativas se materializam na organização de procedimentos que buscam estabelecer parâmetros para a relação Estado-privado-sociedade civil e que, ao fazê-lo, influenciam o resultado da política.

PIU como conjunto de procedimentos formais de participação, impactados por laços informais e de confiança entre atores

Por meio do comportamento e estratégias dos atores interessados em distintas fases e temáticas do PIU-VL, disserta-se sobre como relações informais, o histórico de conflitos locais e a aproximação entre proponentes e população afetada influenciaram disputas, formação de acordos e posicionamento de diferentes atores quanto ao interesse público em questão. Assim, a pactuação sobre parte dos aspectos do processo foi impactada pela criação de laços de confiança e relações em espaços informais, mesmo com o processo participativo formal do PIU-VL sendo maior do que o legalmente obrigatório. É possível, inclusive, questionar se o aumento do processo participativo formal se relaciona ao fato de proponentes, poder público e população diretamente afetada estarem alinhados durante a elaboração do PIU-VL, aproveitando tais espaços para validação coletiva e pública do processo. Nesse processo, o histórico local, os laços de confiança e as visões sobre o papel e capacidade do Estado somam-se às principais justificativas técnicas, econômicas e políticas apresentadas para fundamentar o interesse público do PIU-VL, entendendo que o instrumento, como comentado, foi fundamental para pactuar o imbricamento entre interesse público e interesse privado que resultou em 1ª etapa do programa de intervenções de interesse público que é também âncora (Fix, 2004) para valorização fundiária privada.

PIU como mecanismo para negociação de interesses

As tentativas de aumento do controle, de condução ou aumento de conhecimento estatal sobre diversos aspectos da proposta também se materializaram na criação de mecanismos voltados a analisar de modo antecipado as transformações propostas, para negociar interesses públicos e privados, avaliar viabilidades e a controlar riscos específicos. Aí se insere o projeto urbano que incrementalmente ganha importância e tem seu sentido alterado: supera o papel recorrente na história da política de reestruturação urbana – como desenho urbano ou proposta morfológica –, tornando-se

antecipador de transformações propostas como meio para negociações entre atores. Nessa trajetória incremental é possível citar alguns ensaios de ganho de protagonismo do projeto urbano, como no caso dos PRIOUs de OUCs em 2002 e na regulamentação da Concessão Urbanística em 2009, cujo Projeto Urbanístico Específico sinaliza uma "aposta no projeto urbanístico como instrumento de mediação de interesses" (Maleronka, 2013, p. 4). A compreensão do projeto urbano como meio para estabelecer negociações entre público e privado é comum na literatura favorável a projetos urbanos e grandes projetos urbanos pós anos 1990 (Portas, 2003; Lungo, 2004; Ascher, 2010).

Chega-se ao PIU a partir da trajetória de diferentes instrumentos para gestão e financiamento da reestruturação urbana, uma evolução que se mostrou incremental e gradual – operações interligadas, diferentes concepções de operações urbanas, entre outros – que agora está atrelada não apenas ao financiamento da transformação urbana, mas também à ideia de organização de procedimento capaz de antecipar hipóteses, explicitar interesses públicos e encadear tanto a formulação da política quanto a intervenção urbana.

PIU como base para elaborar modelo contratual

O projeto urbano não é novidade na trajetória dos instrumentos de reestruturação urbana, mas no momento atual ele é tido como responsável por estabelecer procedimentos e parâmetros para relação entre Estado-privado-sociedade civil. Além disso, é o objeto para modelos econômico-financeiros e estabelece bases para elaboração de um modelo contratual da transformação urbana e da definição de interesses públicos. Isso se dá uma vez que o projeto é usado para antecipar riscos e propor formas de mitigação e garantia que podem ser formalmente pactuadas em instrumentos como leis, termos ou, até mesmo, contratações posteriores e PPPs.

Como observado no PIU-VL, o projeto urbano serve principalmente como ferramenta de definição do interesse público (importante para que a transformação privada aconteça, na medida que desobstrui vias de acesso aos lotes, hoje ocupadas) e não da transformação privada (pouco definida em termos espaciais e de uso, tendo flexibilidade para variar no tempo). São usados estudos volumétricos, de desenho urbano e referências arquitetônicas principalmente para cálculos de viabilidade e rentabilidade que dão às proponentes maior controle das variáveis financeiras das contrapartidas em obras de interesse público, enquanto a regra para a transformação de interesse privado é buscar flexibilidade para responder a demandas de mercado. Além disso, há um adiamento de certos temas, com ou sem compromissos de que serão "contratualizados" no futuro. O PIU parece assumir lógicas contratuais e pensadas exclusivamente para a relação entre privado e poder público, estabelecendo bases para a contratualização de suas relações, para remeter ao termo usado por entrevistado (ver p. 204). Ao mesmo tempo, o mais próximo de algum tipo de pacto formal ou "contrato" com os afetados é a inclusão do nome dos cadastrados como anexo ao Projeto de Lei do PIU-VL, o que, se pode ser tido como avanço em termos de visibilidade para tais pessoas, não traz garantias reais de acesso

à moradia. Durante o processo de elaboração do PIU decide-se postergar para outro momento do projeto ou para outro instrumento os compromissos relacionados a aspectos sensíveis da relocação, por exemplo, os relativos ao modelo de atendimento habitacional e sua relação com perfil socioeconômico das famílias.

A "contratualização das relações" citada na entrevista pode ser entendida como parte do momento histórico atual de difusão de noções que assumem contratos e regulação como sinônimos, contexto em que ocorre a "expansão do que Yeatman (1995) chama de *novo contratualismo* no qual a governança é incrementalmente organizada e gerida por meio da escrita de contratos juridicamente vinculativos" (Raco, 2014, p. 179).

No caso analisado, o PIU-VL torna-se ao longo do processo um meio de prever lógicas contratuais e atribuições privadas futuras, cuja definição e contratação podem acontecer através de instrumentos provavelmente mais insulados de influências externas, restringindo-se principalmente a poder público e adquirentes do potencial construtivo (provavelmente as proponentes). Cabe questionar em que medida esse processo de contratualização das relações resulta também na contratualização do interesse público que, principalmente no caso da moradia, arrisca-se a perder sua dimensão de direito e assumir totalmente sua dimensão de produto, com custo e quantidade bem definidos, sujeitos à rentabilidade privada.

Complexidade, flexibilidade e fragmentação

Disserta-se neste trabalho, a partir do contexto do capitalismo regulatório e do aumento da complexidade de instrumentos e regulações (Levi-Faur, 2005), sobre o caráter do PIU-VL como meta-intrumento (Lascomes & Le Galès, 2007) que mobiliza diversos instrumentos e mecanismos, sendo fundamental para a pactuação de alterações regulatórias.

Sobre os aspectos de complexidade, o caso do PIU-VL apresenta como seu processo ajuda a legitimar formatos complexos e pouco usuais de definição de valores e pagamento de contrapartidas. São muitas as variáveis que compõem a modelagem econômica, elas se sobrepõem em diversos momentos, além de variarem ao longo do processo de elaboração do projeto. Estes aspectos dificultam sua compreensão, potencialmente prejudicando a democratização das decisões sobre os instrumentos e contas propostas e a prestação de contas relativa a tais decisões.

Sobre os aspectos de fragmentação, diversos temas a serem pactuados na esfera pública são fragmentados e resultam em determinações (por vezes discricionárias) sobre quais aspectos devem ser fixos e quais devem ser flexíveis. No PIU-VL, as análises sinalizam que a lógica contratual em geral organiza tal discricionariedade associada à modelagem econômica e a ganhos ou riscos privados, por exemplo, ao determinar que sejam bem delimitados os gastos com a produção das novas unidades habitacionais, ao mesmo tempo que define parâmetros de uso e ocupação generosos, permitindo flexibilizar o desenvolvimento imobiliário futuro. Tais perímetros fragmentados com permissão de alterações regulatórias são conhecidos como "espaços de exceção" e não são recentes nem

necessariamente ligados a processos neoliberalizantes. Na literatura urbana, observou-se que os espaços de exceção são buscados, de forma legítima, por aqueles que disputam o potencial da flexibilização regulatória e da excepcionalidade para lidar com características como a informalidade urbana (Roy, 2005) ou da precariedade habitacional, de maneira mais adequada aos contextos locais. O caso do PIU-VL tem outra característica, que o aproxima de experiências destacadas pela literatura como de criação de espaços de exceção visando aumentar potenciais construtivos e rentabilidades privadas (Rolnik et al. [orgs], 2018; Tonucci Filho & Freitas, 2019).

Outro aspecto fragmentário envolve a definição parcial de alguns pactos durante a elaboração do PIU, enquanto posterga ou indica a necessidade de definições de outros por meio de instrumentos complementares, o que é possibilitado e potencializado pela complexidade apontada anteriormente. No PIU-VL identificou-se que o resultado consolidado em projeto de lei aborda apenas parte das definições sobre riscos e garantias no processo de implementação da transformação, deixando conteúdo significativo a ser definido depois da aprovação da lei por meio de outros instrumentos que tendem a insular o processo decisório e a gestão da transformação. Esse processo possivelmente pautado em modelos contratuais nos moldes dos estudados por Raco (2014) potencialmente reduz riscos ao privado, repassando ao poder público a necessidade de garantias e expondo a população afetada ao risco de que não seja atendida pelas novas unidades habitacionais, ainda que estas sejam construídas.

A fragmentação, neste caso, é viabilizada tanto pelas relações de confiança – que permitem levar adiante temas pouco definidos mediante crenças (legítimas ou sugestionadas) de que o processo é a melhor ou única alternativa possível – quanto pela inclusão de outros instrumentos sujeitos a definições posteriores, como o Termo de Compromisso, considerado por entrevistado um "pós-PIU". Trata-se do documento que redigirá boa parte do conteúdo sobre as responsabilidades públicas e privadas, incluindo a execução do programa de interesse público e a implantação da solução habitacional. Deve abordar riscos, garantias, hipóteses de alteração da proposta, cronograma, entre outros aspectos principalmente relacionados à articulação entre os valores arrecadados em leilão de outorga onerosa e a execução das obras. Assim, se por um lado estão listadas as famílias cadastradas para receber solução habitacional no corpo do projeto de lei, por outro não há definições precisas sobre: qual e como será o atendimento destas pessoas; como serão atendidas as famílias se o número real for maior que as descritas no projeto de lei; quem custeará a solução habitacional definitiva se as pessoas não se enquadrarem em critérios de renda ou não tiverem comprovação de renda; entre outros. Identificou-se no caso do PIU-VL que, enquanto regulações relativas à rentabilidade privada tentam ser a todo tempo recalculadas e mais bem definidas globalmente, a fragmentação é uma das formas de adiar a discussão de mecanismos regulatórios, legais e financeiros capazes responder dúvidas que permeiam o processo desde o início e que dizem respeito não à produção, mas ao acesso habitacional. O Conselho Gestor da AIU, obrigatório, não tem função deliberativa e por este motivo tende a influir pouco durante a implementação da transformação, além de a descrição

do Termo de Compromisso no Projeto de Lei sinalizar formato e definição de conteúdo similar à de PPPs, prevendo inclusive reequilíbrios econômico-financeiros cujos termos serão decididos nesta etapa possivelmente mais insulada.

Outro aspecto de fragmentação diz respeito ao debate público. O PIU, ao definir procedimentos, procura melhorar a segurança jurídica do processo de debate e aprovação, como já apontado por D' Almeida (2019). A elaboração do projeto é ao mesmo tempo o meio e o momento que deve concentrar os debates sobre o interesse público, bem como a participação popular, cujos limites para interação após a aprovação do projeto são restritos ao mínimo legalmente predeterminado. Tal processo remete a discussões colocadas por Raco (2014) sobre a importância de concentrar decisões e discussões socialmente sensíveis em momento específico e inicial do processo, buscando insular o processo decisório para garantir a continuidade da intervenção por meio da redução do risco resultante de demandas democráticas que podem surgir durante a intervenção.

No caso do PIU-VL, o processo de debate com os afetados não tratou de alternativas para resolver o quadro de necessidades habitacionais, e sim de opção já definida, com o poder público sinalizando que não haverá outra chance similar a longo prazo capaz de trazer soluções habitacionais a partir de ações públicas.

O projeto é usado para aumentar a segurança jurídica do processo, delimitando os momentos de debate e decisão, mas também sendo o elemento que define e "comunica" o interesse público da transformação. A "comunicação" reflete as contradições inerentes ao processo que por um lado é apresentado como elemento para mediação de interesses e negociação e, por outro, apenas como elemento a ser comunicado e não coletivamente construído.

Em relação ao aspecto de flexibilização, ele articula-se aos aspectos de complexidade e fragmentação. No caso do PIU-VL, apresentando a possibilidade de um guarda-chuva de projetos e formas de contratações do PIU ou do "pós-PIU", além de postergar temas e decisões. E determina que o projeto urbano do que pode ser feito pelos interessados privados seja flexível em termos de morfologias e usos, a serem mobilizados conforme o interesse do mercado no tempo. Ao longo do processo de elaboração do PIU-VL foram apresentadas algumas imagens do "futuro" da área que sinalizam a ideia de cidade ali prevista ou desejada. E neste caso, como em parte da trajetória histórica analisada, esta ideia de cidade é dada pelo privado, ainda que por meio de projeto urbano no âmbito da política pública.

A análise do PIU-VL também mostra uma espécie de "ascensão e queda" do projeto urbano e das propostas urbanísticas durante sua elaboração. Estudos, cenários de projeto, etapas de desenvolvimento imobiliário, parcelamento do solo, bem como quase todo o extenso conteúdo da proposta de ordenamento urbanístico discutida e publicamente apresentada nas etapas intermediárias de elaboração do PIU são reduzidos basicamente a um mapa com setas indicativas e viário no Projeto de Lei, reforçando a lógica privada de procura por flexibilidade na implantação do PIU-VL.

PIU determinando a escolha do interesse público

Debate-se neste trabalho como o formato do instrumento influencia na definição do interesse público desde o momento inicial da proposição privada. O interesse público apresenta-se de forma variada – recomposição urbana de área em transição de uso industrial para outros usos, adensamento populacional, possibilidade de criação de áreas verdes e permeáveis, entre outros – mas a principal motivação e justificativa do projeto está em dar soluções habitacionais para as comunidades da área afetada pelo PIU-VL.

Trata-se de um projeto urbano que pretende aterrissar sobre estes territórios populares, cuja população é parcialmente composta por pessoas que viveram em outros assentamentos precários na Vila Leopoldina, que passaram por diferentes ameaças e processos de remoção e relocação sem ter solução definitiva. A leitura sintética sobre a precariedade habitacional e os processos de remoção em áreas próximas ao PIU apontam para circuitos de deslocamento e apoio entre favelas e ocupações, com exemplos antigos e recentes que demonstram a permanência das políticas e ações pautadas pela expulsão desta população e a criação de estigmas associados ao território e à criminalização. A "revitalização" – como se ali não vivem milhares de pessoas – da área caracterizada como "mini-Cracolândia"[1] ou "outra Cracolândia", também justifica a intervenção pública (e privada), além de estar nos argumentos dos grupos apelidados "*not in my backyard*"[2], que no caso do PIU-VL se opõem à aproximação destas pessoas às áreas nobres da Vila Leopoldina, rechaçando equipamentos de assistência à população em situação de rua ou usuária de drogas e à construção de moradias populares.

Esse quadro também é composto pelo histórico pífio de atuação estatal em relação a problemas urbanos da área e pelos diferentes momentos públicos onde o Estado manifesta que o PIU seria a única solução possível para as famílias que ocupam a região. De certo modo, isto condiciona a adesão dos afetados ao projeto, sob pena de não se ver outra ação pública similar na área nos próximos anos.

A partir da determinação do interesse público central – a construção de moradias para relocação dos moradores de ocupações precárias que hoje se dão sobre ruas internas do perímetro do PIU – e de seu aspecto fundamental também para a valorização fundiária privada, logo, para a rentabilidade do desenvolvimento imobiliário que é objetivo do interessado privado, o PIU-VL enquadrou as possibilidades de alterações, restringindo-as basicamente a mudanças numéricas e não conceituais. Disto resultam tanto a já mencionada ausência de debates sobre alternativas habitacionais (não se discute o direito à moradia de modo amplo, mas sim a quantidade de HIS a serem construídas) e a situação em que a primeira etapa do programa de intervenções de interesse público é também âncora (Fix, 2004) para valorização fundiária privada.

1. Ver https://www.projetodraft.com/state-novo-hub-de-inovacao-e-economia-criativa/, acesso em: 22 fev. 2020.

2. Pouco após a 1ª audiência pública do PIU-VL em que se exacerbaram tais posições segregadoras, o fundador do URBEM escreveu o seguinte texto sobre o "*nimbysmo*": https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2016/11/1835305-bairros-social-e-economicamente-mistos-geram-riqueza-para-todos.shtml.

Com a principal disputa pública sobre o PIU-VL passando a ser o local para reassentamento das pessoas devido à "desejada" área ser fora do perímetro do PIU-VL e junto a região de alta renda, geram-se novas oposições e reacendem-se disputas locais antigas. Esse contexto no qual a oposição pública ao projeto se dá basicamente por motivos essencialmente segregadores, na prática resulta na redução da possibilidade de existência de resistências democráticas mais amplas capazes de fortalecer as demandas e garantias populares tanto frente ao poder público quanto frente aos proponentes privados.

Contraditoriamente, como já apontado, o interesse público é o motivador e justificativa para o projeto de reestruturação urbana ser apoiado pelo Estado, mas é também fragmentado e deixado parcialmente "fora do contrato". Isso se dá na medida que praticamente metade do programa de interesse público – consequentemente, da produção habitacional e do reassentamento – é postergada para uma segunda etapa, à qual somam-se mais indefinições além das já sinalizadas para a primeira etapa. Mas a adesão ao projeto continua, face à ideia de chance única e salvadora: "É Deus no céu e PIU na Terra!".

PIU-VL como indicação de um modelo de Estado

As análises sobre o caso do PIU-VL mostraram que o formato da definição de valores e pagamento de contrapartidas pauta-se em modelo no qual os recursos de outorga onerosa relativos ao potencial construtivo da área tornam-se um valor referencial que não vai aos cofres públicos, sendo usados pelo privado para executar, na própria área e entorno imediato, obras elencadas como de interesse público. Assim, são também fundamentais para alavancar a rentabilidade imobiliária privada. A definição desse modelo parece estar envolta em percepções e crenças sobre a ineficiência do Estado, tanto em referências de trajetórias de vida – caso da população moradora das Comunidades do Ceasa que adere ao PIU-VL avaliando o histórico de atuação estatal na região e as perspectivas colocadas pelas falas públicas do projeto como oportunidade única – quanto em concepções ideológicas e técnicas que regem a busca constante por eficiência por meio da regulação, muitas vezes como sinônimo da eficiência dos mercados (Levi-Faur, 2005).

Nesse caso, tanto a proposta original de iniciativa privada – em que é desenvolvida a modelagem do PIU-VL – quanto a aderência do poder público que se esforça e se capacita para dialogar com a modelagem proposta tendem a um padrão de governança da reestruturação urbana no qual aparentemente o Estado reduz seu papel na gestão de recursos públicos e em decisões e processos durante a fase de implantação da transformação. No entanto, a atuação estatal não é necessariamente menos significativa nesta fase, já que a quantidade de riscos e garantias potencialmente assumidos pelo poder público (diante do privado e das comunidades atingidas) e a disponibilização de recursos, direitos de construir e terras públicas são fundamentais à efetivação – e à rentabilidade privada – da proposta.



Foto da autora.

REFERÊNCIAS

AALBERS, Manuel B. Regulated deregulation. In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (Eds). *Handbook of Neoliberalism*, Routledge, London, n. p., 2016.

ABASCAL, Eunice H; KATO, Volia; CYMROT, Raquel. Transformações da área-alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré pelo mercado imobiliário: a verticalização residencial como motor de desenvolvimento urbano. *EURE (Santiago)*, 39, n. 116, p. 75-99, 2013.

AKAISHI, Ana Gabriela et al. O Programa de Aceleração do Crescimento no contexto das urbanizações de favela em São Paulo. In: CARDOSO, Adauto L.; DENALDI, Rosana. *Urbanização de favelas no Brasil*: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

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. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiEncontro Nacional da ANPUR/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1254>, acesso em 07 fev. 2020.

ALMEIDA, Isadora Marchi de; MARINO, Aluízio. *Nova parceria público-privada de habitação, novas ameaças de remoção.* Plataforma LabCidade, postado em 22 abr. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/nova-parceria-publico-privada-de-habitacao-novas-ameacas-de-remocao/>, acesso em 20 nov. 2019.

ANELLI, Renato. *Urbanização em rede. Os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da Emurb - 1972-1982.* Arquitextos, São Paulo, ano 08, n. 088.01, Vitruvius, set. 2007. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/204>, acesso em 06 jan. 2020.

ANTONUCCI, Denise. O Plano Diretor de 1991: a revolução conceitual. In: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A cidade que não pode parar:* planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: São Paulo Mackpesquisa, 2002, p. 161-175.

APPARECIDO JR., José Antônio. Métodos e Soluções para Viabilização Jurídica de Projetos Urbanísticos: Papéis Públicos e Privados. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 2017 apud D' ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia*. Estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. 2019. 298 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. Exemplar da defesa.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

ASCHER, François. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo, Romano Guerra, 2010.

AYRES, Ian; BRAITHWAITE, John. Responsive regulation: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 2000 apud RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State - led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

BARBOSA, Benedito Roberto et al.. *Parque, PPP habitacional e... milhares de pessoas na rua na Zona Norte de São Paulo*. Plataforma LabCidade, postado em 20 dez. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/parque-linear-ppp-habitacional-e-milhares-de-pessoas-na-rua-na-zona-norte-de-sao-paulo/>, acesso em 07 fev. 2020.

BELCHIOR, Miriam. *A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais*: Possibilidades e limites - os casos de Santo André e São José dos Campos, 1999. (Dissertação de Mestrado). São Paulo, EAESP/FGV, 1999.

BERNARDINI, Marcelo M. *Operações Urbanas em São Paulo*: *crítica, plano e projeto. Parte 6 – Operação Urbana Vila Leopoldina – Jaguaré*. Arquitextos, São Paulo, ano 06, n. 062.03, Vitruvius, jul. 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.062/443>, acesso em 28 nov. 2019.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. *Das reformas de base ao BNH. As propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana*. Arquitextos, São Paulo, ano 10, n. 120.02, Vitruvius, maio 2010. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>, acesso em 07 fev. 2020.

BRENNER, Neil. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP Espaço e Tempo (Online)*, 17(1), p. 198-220, 2013.

BROMFIED, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico (RBDU)*, 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/41280463/Conselhos_gestores_de_ZEIS_como_um_instrumento_de_resist%C3%AAncia_aos_planos_de_reestrutura%C3%A7%C3%A3o_urbana_em_S%C3%A3o_Paulo>, acesso em 02 jan. 2020.

CAMPOS, Cândido Malta. PDDI, PMDI e Lei de Zoneamento: a questão imobiliária. In: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A cidade que não pode parar:* planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: São Paulo Mackpesquisa, 2002, p. 121-133.

CAMPOS, Cândido Malta; SOMEKH, Nádia. Plano de Avenidas: o diagrama que se impôs. In: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A cidade que não pode parar*: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: São Paulo Mackpesquisa, 2002, pp. 55-71.

CAMPOS, Cândido Malta. Construção e deconstrução do centro paulistano. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 33-37, abril 2004 . Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200018&lng=en&nrm=iso>, acesso em 07 fev. 2020.

CAMPOS NETO, Candido Malta. *Os rumos da cidade*: urbanismo e modernização em São Paulo. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CARVALHO, Caio Santo Amore; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz; (org). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro Letra Capital, 2015.

CASTRO, Luiz Guilherme Rivera de. *Operações urbanas em São Paulo*: interesse público ou construção especulativa do lugar. 2006. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

COSTA, Fábio Custódio; SANTORO, Paula Freire. O processo de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: o caso dos imóveis não utilizados nos Distritos Centrais de São Paulo (SP). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 21, n. 1, p. 63-79, 2019.

COSTA, Geraldo Magela. Urban analysis and práxis in Brazil: theoretical approaches. ACSP 2004 - 45th Annual Conference, Portland, Oregon, USA, 2004 apud RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 11, 2007.

CUENYA, Beatriz.; NOVAIS, Pedro. D.; VAINER, Carlos. B. *Grandes projetos urbanos*: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira. Porto Alegre: Masquatro, Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2013.

CUPERTINO, Jaime. Centro Empresarial Itaú: do edifício à cidade. 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2009.

D'ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessa Venia*. Estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. 2019. 298 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019. Exemplar da defesa.

D' ALMEIDA, Carolina Heldt. Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço em São Paulo. Seminário Financeirização e Estudos Urbanos, 2018. *Anais...* Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>, acesso em 09 ago. 2018.

DEL RIO, Vicente. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

_____. *Voltando às origens. A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos.* Arquitextos, São Paulo, ano 02, n. 015.06, Vitruvius, ago. 2001. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>, acesso em 14 fev. 2020.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e Zoneamento*. São Paulo, 1947-1972. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

_____. *Planejamento e zoneamento*: São Paulo 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.

FELDMAN, Sarah; LEME, Maria Cristina da Silva. *Nova Luz: a concessão ilimitada.* Minha Cidade, São Paulo, ano 09, n. 107.05, Vitruvius, jun. 2009. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.107/1846>, acesso em 15 fev. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Mito da cidade-global*: o papel da ideologia na produção do espaço terciário em São Paulo. Pós. Revista Do Programa De Pós-Graduação Em Arquitetura E Urbanismo Da FAUUSP, (16), 26-48, 2004.

FERREIRA, Lara Isa Costa. *Arquitetos militantes em urbanização de favelas*: uma exploração a partir de casos de São Paulo e do Rio de Janeiro. 2017. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

FERREIRA, Paulo Emilio Buarque. *Operação urbana consorciada água espraiada*: um novo discurso sobre remoções. Oculum Ensaios, v. 16, n. 2, p. 277-290, 2019.

FIORAVANTI, Livia Maschio. *Da periferia à centralidade*: reestruturação do espaço e valorização imobiliária no bairro do Jaguaré, São Paulo. FFLCH, São Paulo, 2013.

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

_____. *A 'fórmula mágica' da 'parceria público-privada*: Operações Urbanas em São Paulo. Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004. Disponível em: <http://fau.usp.br/depprojeto/labhab/biblioteca/textos/fix_formulamagicaparceria.pdf>, acesso em 20 dez. 2019.

_____. *São Paulo cidade globa*l: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FRANCISCONI, Jorge Guilherme. *Seminário de Quitandinha e Q+50: resultado, avaliação e desafios atuais.* Arquitextos, São Paulo, ano 14, n. 160.04, Vitruvius, set. 2013. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.160/4880>, acesso em 07 fev. 2020.

GATTI, Simone Ferreira. E*ntre a permanência e o deslocamento.* ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOMES, Sueli de Castro. *O território de trabalho dos carregadores piauienses no terminal da CEAGESP*: modernização, mobilização e a migração. 2007. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz C. Q; CARDOSO, Adauto L. *Reforma urbana e gestão democrática*: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003.

HADDAD, Fernando; LEITE, Carlos ; ACOSTA, Claudia; SUTTI, Weber. *Urbanismo social em São Paulo. Política pública fundiária e instrumentos indutores desenvolvidos no período 2013-2016 (gestão Haddad)*. Arquitextos, São Paulo, ano 19, n. 219.06, Vitruvius, ago. 2018. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/19.219/7103>, acesso em 18 dez. 2019.

HARVEY, David. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, 71, n. 1, p. 3-17, 1989.

HEALEY, Patsy. Collaborative Planning in Perspective. *Planning Theory*, 2, n. 2, p. 101-123, 2003.

HECK, Eneida Regina Belluzzo Godoy. *A Emurb como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001*, 2004, Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005

HEWITT, W. E. Municipalities and the "new" internationalism: Cautionary notes from Canada. *Cities*, 16, n. 6, p. 435-444, 1999.

HOMEM, Maria Cecília Naclério. Antônio da Silva Prado, prefeito da cidade de São Paulo: 1899-1910. V Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais, Campinas: FAUPUCCampinas, 1998 apud NASCIMENTO, Débora F. O Prefeito Antônio Prado e a população negra da cidade de São Paulo (1899-1911). 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=632>, acesso em 07 fev. 2020.

JESUS, Lígia Pinheiro de. Projeto de Intervenção Urbana como articulador de políticas públicas. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C. (orgs.). *Eixos de estruturação da transformação urbana:* inovação e avaliação em São Paulo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, pp. 285-308. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_de_estruturacao.pdf>, acesso 08 out. 2018.

JOSÉ, Beatriz Kara. *A popularização do centro de São Paulo*: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos. 2010. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

LACERDA, Larissa Gdynia; UNGARETTI, Débora Grama; BRITO, Gisele. *Lote 7 da PPP Casa da Família tem início sem respeitar a legislação urbanística municipal.* Plataforma LabCidade, postado em 08 ago. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lote-7-da-ppp-casa-da-familia-tem-inicio-sem-respeitar-a-legislacao-urbanistica-municipal/>, acesso em 07 fev. 2020.

LANGENBUCH, Juergen Richard. *A estruturação da grande São Paulo:* estudo de geografia urbana. 1968. 2v. Tese de doutorado. - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Filosofia, Ciencias e Letras de Rio Claro. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/281312>, acesso 11 ago. 2018.

LASCOUMES, Pierre.; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

LE GALÈS, Patrick. Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? *Territory, Politics, Governance*, 4, n. 2, p. 154-172, 2016.

LEITE, Helterson Ribeiro da Silva. *A outorga onerosa do direito de construir entre a dimensão urbanística e a dimensão arrecadatória*: o caso de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

LEME, Maria Cristina da Silva. *ReVisão do Plano de Avenida*s: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo, 1930. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1990.

LENCIONI, Sandra. Mudanças na metrópole de São Paulo (Brasil) e transformações industriais. *Revista do Departamento de Geografia*, v. 12, p. 27-42, 1998.

LEVI-FAUR, David. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Scienc*e, 598, n. 1, p. 12-32, 2005.

LIMA, Pedro Henrique. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo. In: Encontro Nacional da ANPUR, XVII, 2017, São Paulo. *Anais do XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/>, acesso em 07 fev. 2020.

LIMA, Pedro Henrique; SANTORO, Paula Freire. *As (im)possibilidades de se produzir habitação social da OUC Água Branca.* LabCidade, postado em 16 jun. 2016. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/as-impossibilidades-de-se-produzir-habitacao-social-na-ouc-agua-branca/>, acesso 16 fev. 2020.

LUCCHESE, Maria Cecilia. *Curam-se cidades:* uma proposta urbanística da década de 70. 2004. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2004.

LUNGO, Mario. Grandes Proyectos Urbanos: desafíos para las ciudades latinoamericanas. In: SMOLKA, Martin.; MULLAHY, Laura. *Perspectivas urbanas*: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 293-299. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-book-full.pdf>, acesso em 05 set. 2018.

_____. Grandes Proyectos Urbanos. Una visión general. Urbana, *Norteamérica,* 10, oct. 2013. Disponível em: <http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/5583>, acesso em 08 ago. 2018.

MALERONKA, Camila. *Projeto e gestão na metrópole contemporânea*: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiencia paulistana. Tese de Doutorado (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. Concessão Urbanística: riscos e benefícios. In: Encontro Nacional da ANPUR, XV, 2013, Recife. *Anais do XV ENANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisEncontro Nacional da ANPUR/article/view/172>, acesso 07 fev. 2020.

MARICATO, Ermínia. *A Produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.* São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, pp. 75-103.

MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.,* São Paulo , v. 32, n. 95, 2017 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000300506&lng=pt&nrm=iso>, acesso em 18 fev. 2020.

_____. Como estudar as políticas do urbano? In: _____ (org). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: UNESP/Centro de estudos da metrópole, 2018, pp. 13-43.

MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende; ROLNIK, Raquel. *A mudança da CEAGESP é mesmo necessária?* Plataforma LabCidade, postado em 21 dez. 2017. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/a-mudanca-da-ceagesp-e-mesmo-necessaria/>, acesso em 18 dez. 2018.

MENEGON, Natasha Mincoff. Planejamento, território e indústria: as operações urbanas em São Paulo. 2008. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MEYER, Regina Maria Prosperi. *Metrópole e Urbanismo*: São Paulo nos anos 50. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

MIRANDA, Felipe Vilella. Como sem-teto se tornaram planejadores urbanos em SP? In: Encontro Nacional da ANPUR, XVII, 2017, São Paulo. *Anais do XVII ENANPUR*. São Paulo: ANPUR, 2017. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/>, acesso em 07 fev. 2020.

MOROSO, Karla; BARBOSA, Benedito Roberto; SANTOS JR., Orlando Alves. *A cidade das pessoas: em defesa da função social da propriedade e da posse urbana.* Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/a-cidade-das-pessoas-em-defesa-da-funcao-social-da-propriedade-e-da-posse-urbana/22914>, acesso 22 fev. 2019.

NAKANO, Kazuo; CAMPOS, Candido Malta; ROLNIK, Raquel. Dinâmicas dos subespaços da área central de São Paulo. In: *Caminhos para o centro*: estratégias de desenvolvimento para a região central de São Paulo. São Paulo: PMSP/Cebrap/CEM, p. 123-158, 2004.

NASCIMENTO, Débora F. O Prefeito Antônio Prado e a população negra da cidade de São Paulo (1899-1911). 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=632>, acesso em 07 fev. 2020.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. *Reestruturação econômica e território*: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros. Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

_____. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo*: limites e possibilidades. In: Anais em CD ROM. São Paulo: LARES/FUPAM/Oficina Municipal, 2004.

_____. *Do plano diretor às operações urbanas consorciadas*: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

NOTO, Felipe de Souza. *O quarteirão como suporte da transformação urbana de São Paulo*. 2017. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

NOVAIS LIMA JR., Pedro et al. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém: ANPUR, 2007 apud OLIVEIRA, Fabrício. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In: OLIVEIRA, Fabrício et al. (org.). *Grandes Projetos Metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Leal et al. (orgs.). *Grandes Projetos Metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro, Letra Capital., 2012

OLIVEIRA, Fabricio Leal et al. (orgs.). *Planejamento e conflitos urbanos*: Experiência de luta. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

OLIVEIRA, José Geraldo Martins de. *Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. Parte 7 – Operação Urbana Carandiru – Vila Maria*. Arquitextos, São Paulo, ano 06, n. 065.03, Vitruvius, out. 2005. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.065/415, acesso em 07 fev. 2020.

OTONDO, Catherine et al. Projeto de habitação social para a comunidade da Favela da Linha na Vila Leopoldina. *arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 3, pp. 147-181, 2010.

PALIER, Bruno. Defrosting the French Welfare State. West European Politics 23 (2), pp. 399–420, 2000 apud LASCOUMES, Pierre.; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments - From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

PEREIRA, Alvaro Luís dos Santos. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos:* modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas. 2016. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

PERETTO, Flavia Taliberti; SANTORO, Paula Freire; OKSMAN, Sílvio. Quando a transferência de potencial construtivo virou mercado: o caso de São Paulo. In: Encontro Nacional da ANPARQ, [s.n.], 2018, Salvador. *Anais...* Salvador: ANPARQ, 2018.

PORTAS, Nuno. El surgimiento del proyecto urbano. Perspectivas Urbanas, n. 3, 2003b.

RACO, Mike. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State‐led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento "subversivo": reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, 11, 2007.

REIS, Tarcila; JORDÃO, Eduardo. A Experiência Brasileira de MIPs e PMIs: Três dilemas da aproximação Público-Privada na concepção de projetos (207-231). In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael (coord.). *Parcerias Público-Privadas* – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004. Revista dos Tribunais, 2015.

RETTO JR., Adalberto. *Jean-Louis Cohen. Entrevista*, São Paulo, ano 06, n. 024.01, Vitruvius, out. 2005. Disponível em: https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/06.024/3312, acesso em 07 fev. 2020.

REVISTA ESPAÇO & DEBATES. *Dossiê Cidade e História*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, ano XI, n. 34, 1991.

REZENDE, Vera. F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009. Disponível em: < https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220/204>, acesso em 22 fev. 2020.

RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz. A escala metropolitana no contexto da metrópole liberal-periférica latino-americana. In: BRANDÃO, Carlos Antônio; FERNÁNDEZ, Victor Ramiro; RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz (orgs). E*scalas espaciais, reescalonamentos e estatalidades*: lições e desafios para a América Latina. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

RODRIGUES, Cristiana Gonçalves Pereira. *Concursos públicos urbanos 1989-1994:* projetos de fragmentos da cidade. 2007. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RODRIGUES, Ligia Rocha. *Territórios invisíveis da Vila Leopoldina:* permanência, ruptura e resistência na cidade. 2013. Dissertação (Mestrado em Projeto, Espaço e Cultura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ROLNIK, Raquel. *The city and the law*: Legislation, urban policy and territories in the city of São Paulo (1886–1936). Ph.D. thesis (History Department) – New York University, Nova Iorque, 1995.

_____. *A cidade e a lei*: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

_____. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel et al. [org]. *Cidade Estado Capital*: reestruturação urbana e resistência em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018.

ROY, Ananya. Urban Informality. *Journal of the American Planning Association*, 71, n. 2, p. 147-158, Spring, 2005.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Do zoneamento às operações urbanas consorciadas: planejamento urbano e produção imobiliária na mercantilização do espaço em São Paulo (1970-2017). In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier (org). *Imediato, global e total na produção do espaço*: a financeirização da cidade de São Paulo no século XXI, 2018, p. 82-111.

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 07 fev. 2020.

SALES, Pedro Manuel Rivaben de. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução. Arquitextos, São Paulo, ano 05, n. 059.07, Vitruvius, abr. 2005 Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>., acesso em 26 nov. 2019.

SÁNCHEZ, Fernanda et al. (orgs). *A Copa do Mundo e as cidades*: políticas, projetos e resistências. Niterói: Editora da UFF, 2014.

SANTORO, Paula Freire. *A relação da sala de cinema com o espaço urbano em São Paulo*: do provinciano ao cosmopolita. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2004.

_____. Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo. In: VEJARANO, Maria Clara. (Org.). *Movilización social de la valorización de la tierra*: casos lationamericanos. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, v. 1, p. 131-164, 2007.

_____. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,* v. 17, n. 2, p. 99-117, 2015.

_____. Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá. *International Journal of Housing Policy*. Colombia, v. 19, n. 3, p. 385-410, 2019. DOI: 10.1080/19491247.2019.1613870

SANTORO, Paula Freire; NUNES, Flávia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros*, postado em 25 mai. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>, acesso 30 out. 2018.

SANTORO, Paula Freire; LIMA, Pedro Henrique; MENDONÇA, Pedro Henrique Rezende. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos In: ROLNIK, Raquel et al. (orgs). *Cidade Estado Capital:* reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2018, p. 116-163.

SANTOS JR. Orlando Alves; SANTOS, Mauro Rego Monteiro. Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro. In: OLIVEIRA, F. L. et al. *Grandes projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, p. 287-313.

SANTOS JR., Orlando Alves; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade:* balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Cidades, 2011.

SANTOS, Leandro Bruno. Os novos espaços de acumulação do Grupo Votorantim. *Raega - O Espaço Geográfico em Análise*, [S.l.], v. 19, abr. 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/14732>, acesso24 jan. 2019.

SARUE, Betina. *Grandes projetos urbanos e a governança de metrópoles*: o caso do Porto Maravilha do Rio de Janeiro, 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SARUE, Betina; PAGIN, Stefano. Política de renovação urbana: conflitos, instrumentos e gradualismo. In: MARQUES, E. C. L (org). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: UNESP/Centro de estudos da metrópole, 2018, p. 313-343.

SCOTT, Allen J. Regions and the world economy: The coming shape of global production, competition and political order. Oxford: Oxford University Press, 1998, apud BRENNER, N. Reestruturação, reescalonamento e a questão urbana. *GEOUSP - espaço e tempo (on-line)*, São Paulo, nº 33, 2013

SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento Urbano). Participação da iniciativa privada na construção da cidade. In: *Cadernos de Planejamento PMSP/SEMPLA*, 1992, Diário Oficial do Município (suplemento), São Paulo, 24/12/1992.

_____. *Termo de referência para contratação de Plano de Intervenção e Ordenação Urbanística da área Operação Urbana Vila Leopoldina*. Departamento de Projetos Urbanos, março de 2003.

SILVA, Fernanda Pinheiro. Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana (88-108). Seminário Financeirização e Estudos Urbanos, *Anais...* 2018. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/ seminariofinanceirizacao/ wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>, acesso 09 ago. 2018.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. *O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1990.

SKOCPOL, Theda. Protecting soldiers and mothers the political origins of social policy in the United States. Harvard University Press paperback ed. Cambridge, Mass: Cambridge, Mass Belknap Press of Harvard University Press, 1995 apud MARQUES, Eduardo. Como estudar as políticas do urbano? In: MARQUES, Eduardo (org). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: UNESP/Centro de estudos da metrópole, 2018.

SOMEKH, Nadia. *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta. Do PD-85 ao PD-88: inovação, democracia e crise . In: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta. (orgs). *A cidade que não pode parar*: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: São Paulo Mackpesquisa, 2002, p. 147-159.

SOMEKH, Nádia; CAMPOS NETO, Candido Malta. *Desenvolvimento local e projetos urbanos*. Arquitextos, São Paulo, ano 05, n. 059.01, Vitruvius, abr. 2005. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/470>, acesso em 07 fev. 2020.

SOUZA, Felipe Francisco de. *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo*: Formulação pelo Executivo, audiências públicas e regulamentação pelo Legislativo, 2010. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV, 2010.

_____. *Métodos de Planejamento Urbano*: Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. São Paulo: Editora Paulo' s, 2009.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica; DIAS, Nílcio Regueira. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. ". In: Encontro Nacional da ANPUR, XVIII, 2019, Natal. *Anais do XVIII ENANPUR.* Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=636>, acesso em 22 fev. 2020.

STROHER, Laisa Eleonora Maróstica. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil:* O Papel das Operações Urbanas com Cepac. Tese de Doutorado - UFABC. São Bernardo, 2019.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalisation or 'glocalisation' ? Networks, territories and rescaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 17, n. 1, p. 25-48, 2004.

_____. The zero-ground of politics: musings on the post-political city. New Geographies 1.1, 52–61, 2009 apud RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State - led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

SWYNGEDOUW, Erik.; MOULAERT, Frank.; RODRIGUEZ, Arantxa. Neoliberal Urbanization in Europe: Large–Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34, n. 3, p. 542-577, 2002.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. Espaço público e projeto urbano: o eixo Tamanduateí em Santo André (SP). *Pós.* Revista Do Programa De Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, (21), p. 83-97, 2007.

TONUCCI FILHO, João B. M.; FREITAS, Daniel Medeiros de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades na RMBH. *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 22, n. 47, p. 61-84, 2020. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962020000100061&lng=en&nrm=iso>, acesso em: 19 fev. 2020.

TRIPIER, P. La Sociologie des Dispositifs de Gestion: Une Sociologie du Travail. In: Boussard, V.; Maugeri, S. (eds.). Du Politique Dans les Organisations. Paris: L' Harmattan, 2003 apud LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

UNGARETTI, Débora Grama; LACERDA, Lacerda Gdynia. *PIU Vila Leopoldina: participação popular e interesse público estão em risco*. Plataforma LabCidade, postado em 21 ago. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-vila-leopoldina-participacao-popular-e-interesse-publico-estao-em-risco/>, acesso 20 nov. 2018.

UNGARETTI; Débora Grama; D' ALMEIDA, Carolina Heldt. *Concessão dos Terminais de Ônibus ganha nova roupagem e volta à discussão pública*. Plataforma LabCidade, postado em 02 set. 2019. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/concessao-dos-terminais-de-onibus-ganha-nova-roupagem-e-volta-a-discussao-publica/>, acesso em 07 fev. 2020.

VAINER, Carlos Bernardo. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao "Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 105-119.

_____. Pátria, empresa, mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000b, p. 75-103.

_____ As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano XV, n. 2, p. 12-32, 2002.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal; LIMA JUNIOR, Pedro Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal et al (orgs). *Grandes Projetos metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012, pp. 11-23.

VAISMAN, Nina; GATTI, Simone. Operaçãoes Urbanas Consorciadas: Instrumento para uma Cidade Sustentável o Caso da Operação Urbana Eixo Tamanduatehy em Santo André. In: 7º Seminário Internacional do Núcleo de Pesquisa em Tecnologia da Arquitetura e Urbanismo (NUTAU/USP), *Anais...* São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.usp.br/nutau/CD/20.pdf, acesso em 07 fev. 2020.

VANNUCHI, Luanda; BORRELLI, Júlia; SANTORO, Paula Freire. *Operação Água Branca: impasses do primeiro leilão de CEPACs*. Plataforma LabCidade, postado em 12 de agosto de 2015. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/operacao-agua-branca-impasses-do-primeiro-leilao-de-cepacs/>, acesso 02/01/2020.

VILLAÇA, Flavio Jose Magalhães. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/FUPAM, 2010, p. 169-243.

WACQUANT, Loïc. Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality. Cambridge: Polity Press, 2008 apud RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State - led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

WILDERODE, Daniel Julien Van. *Desregulamentação urbana*: as operações interligadas. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

YEATMAN, Anna. Interpreting contemporary contractualism. In: Boston, J. (ed.), The state under contract. Wellington: Bridget Williams Books, 1995 apud RACO, M. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State - led Privatization and the London Olympics 2012. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, n. 1, p. 176-197, 2014.

ZANETTI, Valdir Zonta. *Planos e projetos ausentes*: desafios e perspectivas da requalificação das áreas centrais de São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

ZIONI, Silvana. Municipalização do transporte e privatização da circulação: o planejamento e a gestão do transporte integrado. In: SOMEKH, Nádia; CAMPOS, Cândido Malta (orgs). *A cidade que não pode parar*: planos urbanísticos de São Paulo no século XX. São Paulo: São Paulo Mackpesquisa, 2002, pp. 177-183.

	ALTERAÇÕES POR FASE	MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO (MIP)	2º CADERNO TÉCNICO	MINUTA DO PROJETO DE LEI	PROJETO DE LEI
ÁREA	**Instrumento previsto**	Não definido nos documentos.	AIU	AIU	AIU
	Perímetro de intervenção	Cerca de 300 mil m², sendo 106 mil m² de terrenos das proponentes.	Inalterado	Inalterado, exceto nomes: Cerca de 300 mil m² ("Perímetro de Adesão da AIU-VL"), sendo 106 mil m² de terrenos das proponentes ("área sujeita a Projeto Específico de Parcelamento do Solo").	Inalterado
	Perímetro expandido	Não mencionado	Arco Pinheiros	Minuta indica que Anexo I delimita o perímetro expandido, mas termo não é mencionado no anexo, dando a entender que as ZEIS demarcadas no anexo correspondem ao perímetro expandido. Definição de tal perímetro no art 2º é "composto pelas demais áreas do PIU-VL, não contidas no Perímetro de Adesão, no qual poderão ser realizados investimentos para a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL".	Mapa inalterado (anexo 1), mas definição alterada para "composto pelas demais áreas do Subsetor Arco Pinheiros, não contidas no Perímetro de Adesão, no qual poderão ser realizados investimentos para a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL".
	Parcelamento do solo	Não definido, menciona apenas o interesse em integrar espacialmente as áreas compulsoriamente doadas ao município.	Utilizando RUI nos terrenos de propriedade da Votorantim (106.998 m²), indicação de parcelamento em formato irregular, totalizando 9 lotes.	Utiliza Projeto Específico de Parcelamento do Solo nos terrenos de propriedade da Votorantim (106.998 m²). Anexo 5 - proposta de ordenamento urbanístico indica parcelamento em formato irregular, totalizando 9 lotes. Apresenta melhoramentos viários atrelados ao parcelamento (criação de rua no meio da área a ser parcelada e criação de rua onde é a Favela da Linha). Parcelamento deve ser detalhado a partir do projeto referencial do Anexo 5 e inteiramente executado pelo privado, sem atos de desapropriação do poder público para tal.	Utilizando Projeto Específico de Parcelamento do Solo nos terrenos de propriedade da Votorantim (106.998 m²). Indicações de quantidade e área de lotes originados a partir do parcelamento deixam de existir, pois o Plano Urbanístico Referencial e Diretrizes Gerais para o Projeto Específico de Parcelamento do Solo reduzem-se a apenas um mapa com: setas indicativas e larguras mínimas de abertura do boulevard central, posição aproximada de aberturas transversais (entre lotes ou como fruição pública) e localização da área institucional, além da indicação dos melhoramentos viários previstos para a região. PL inclui a possibilidade de inclusão de prazos máximos para demolições e obras caso seja realizado em fases.
	Destinação de área pública		33,87% (36.243,70 m²), sendo 18,01% áreas verdes, 5% institucional e 10,85% viário.	36% (38.701,18 m²), sendo 20% áreas verdes, 10% viário e 6% institucional. Terrenos originados do Projeto Específico de Parcelamento do Solo podem ser reparcelados e, neste caso, cederão as áreas públicas exigidas pela legislação ordinária.	Inalterado
PARÂMETROS URBANÍSTICOS E DE PROJETO URBANO	**Uso e características dos futuros empreendimentos privados**	Menciona intenção de requalificação das áreas industriais em desativação; desenvolvimento de usos mistos com habitação para diversos segmentos sociais e usos não-residenciais de interesse público como comércio voltado para a rua (fachada ativa). Indica que a região "merece um projeto urbano não convencional, com novas formas de pensar, que não apenas capture o potencial de valorização imobiliária existente, mas atue como polo de revitalização da cidade" e que seja "projeto urbano emblemático e paradigmático para o futuro da cidade".	Indicação de uso proposto para os 9 lotes resultantes do parcelamento, com metragem estimada para usos residenciais e não-residenciais (usado para cálculo de densidade meta). Indicação de intenções de desenvolvimento de atividades da economia criativa. Faseamento do empreendimento privado em 4 etapas, considerando aproximadamente o desenvolvimento a partir da Marginal sentido Av. Gastão Vidigal (ver também faseamento da transformação geral).	Anexo 5 menciona que estudos de demanda realizados pela Amaral d'Avila sugerem 70% da área construída com usos nR e 30% residencial e caderno também admite cenário econômico com proporção de 60-40%. Faseamento do empreendimento privado em 4 etapas, considerando aproximadamente o desenvolvimento a partir da Marginal sentido Av. Gastão Vidigal. Também refere-se à possibilidade de manter o uso atual dos galpões da Votorantim (hub e espaço de eventos) e à flexibilidade para entender demandas do mercado no tempo.	Não há menção no PL a informações ou obrigações relativas ao projeto dos empreendimentos privados, com exceção da metragem compulsória para uso residencial.
	Gabarito máximo	Não mencionado	Limite de 25m de altura em faixa de 20m de largura paralela ao boulevard central; no restante ilimitado.	Limite de 28m de altura em faixa de 20m de largura paralela ao boulevard central; no restante ilimitado.	Inalterado
	Morfologia	Não mencionado	Estudos de viabilidade, volumétricos e quantitativos dos EHIS, com indicação de características de desenho urbano como calçadas, estacionamento, acessos. Intenção de desenvolver HIS com "morfologias similares e compatíveis com a morfologia urbana vizinha". Apresenta imagens do Jardim Edite como referência e imagem aérea genérica/futurista do conjunto de empreendimentos privados.	Estudos de viabilidade, volumétricos e quantitativos dos EHIS, com indicação de características de desenho urbano como calçadas, estacionamento, acessos. Intenção de desenvolver HIS com "desenho plenamente inserido na cidade" Apresenta imagens do Jardim Edite como referência e imagem aérea genérica/futurista do conjunto de empreendimentos privados.	Nenhum estudo de viabilidade, volumetria e morfologia é incluído como anexo ou parte do PL. O Plano Urbanístico Referencial e Diretrizes Gerais para o Projeto Específico de Parcelamento do Solo é o único elemento mais próximo ao desenho urbano, apenas com diretrizes genéricas.
	Incentivos ou instrumentos autoaplicáveis	Menciona intenção de que PIU-VL ocorra "a partir da aplicação exemplar das novas disposições e incentivos introduzidos pelo PDE 2014 e pela LPUOS 2016 na formação dos novos espaços urbanos de São Paulo". Destaca potencial de utilização pioneira dos mecanismos a serem propostos.	Fachada ativa, incentivo para uso misto, limitação de trechos murados, fruição pública, largura mínima de calçadas.	Fachada ativa, incentivo para uso misto, limitação de trechos murados, fruição pública, largura mínima de calçadas. Os incentivos urbanísticos previstos na lei do PIU são cumulativos aos demais incentivos previstos na legislação urbanística (art. 46).	Inalterado, com algumas especificações extras, como a não obrigatoriedade de calçada mínima de 5m nos processos de parcelamento e a indicação de não obrigatoriedade de número mínimo de vagas de garagem para usos residenciais e nR.
	Uso residencial compulsório	Não mencionado	Obrigatório mínimo de 15% uso residencial no perímetro de intervenção.	Dentre os primeiros 400mil m² consumidos do PCA (utilizado no perímetro VL ou no Arco Pinheiros), pelo menos 53.200m² devem ser para uso residencial no perímetro da AIU-VL, mas usos de serviços de hospedagem e moradia contam como equivalentes de residenciais. PCA usado para EHIS da contrapartida não é contabilizado nisto.	Do PCA consumido no interior do Perímetro de adesão, mínimo 53.000m² para usos residenciais, mas serviço de hospedagem e moradia contam como equivalentes a residenciais. Estes limites mínimos não valem para estoque alienado mediante Opção de Venda.
	C.A. máximo e parâmetros de uso e ocupação	Indica interesse em majorar o CA de modo proporcional à rica infraestrutura existente na região.	4 aplicado ao perímetro da AIU-VL, mas individualmente lotes podem ter CA superior a 4 (descrição do modelo jurídico). Caderno menciona dois lotes com uso incentivado no qual CA chegaria a 6. Determina alguns parâmetros específicos de gabarito, calçada, muros, uso misto; enquanto demais parâmetros ficam iguais aos de ZEU.	CA máximo por lote = 6. Determina alguns parâmetros específicos de gabarito, calçada, muros, uso misto; enquanto demais parâmetros ficam iguais aos de ZEU.	Inalterado
MODELAGEM ECONÔMICA	**Potencial Construtivo Adicional (PCA)**	Não mencionado	492.661 m² - equivale a CA 4,4 (soma de CA 4 + 10% de cota de solidariedade) dos terrenos considerados passíveis de desenvolvimento dentro do perímetro do PIU. Desconsideram potencial de empreendimentos já desenvolvidos e de propriedade pública (2 imóveis da Ceagesp + 2 imóveis do Cingapura Madeirite).	680.000 m² - cálculo muda e passa a ser: CA 4,4 em 5 imóveis considerados passíveis de desenvolvimento no perímetro de adesão do PIU-VL e CA 4 em 2 outros imóveis similares. Este valor (466.121 m²) é somado a parte do PCA de todos os outros imóveis com empreendimentos desenvolvidos ou no perímetro de adesão (inclusive Madeirite e 2 imóveis da Ceagesp)' CA = 4 x Área dos terrenos. Deste valor (484.812 m²) é subtraído o CA básico (1), resultando em 362.109 m². PCA = 466.121 + 362.109 m² = 721.859 m², valor do qual são subtraídos 40 mil m² (metragem equivalente à cota de solidariedade, que deixa de ser antecipada), chegando ao PCA final = 680.000 m².	"500.000 m², sendo no mínimo 150.000 m² consumidos dentro do perímetro de adesão. A explicação do cálculo é a mesma da etapa anterior, não sendo perceptível o motivo da redução no valor total."
	OODC	Instrumento ainda não havia sido publicamente definido, logo não afirma que seria OODC; menciona apenas que acredita-se que os recursos de contrapartidas sejam suficientes para promover solução habitacional para população das áreas precárias no entorno.	R$ 71,2 mi a valor presente (equivalente a R$ 213,7 mi em 20 anos).	Total R$ 133,8 mi a valor presentes (como não apresenta cálculo da 2a etapa ao longo os anos, não há somatória geral do tempo). Valor na 1a etapa: R$78,8 mi a valor presente (equivalente a R$ 184,4 mi em 15 anos); Valor na 2a etapa: mínimo R$ 55 mi (sem indicação de prazo). Indica que taxa real considerada para cálculo de valor presente foi 12% ao ano.	Total R$ 133 mi a valor presente, equivalente a R$ 330,8 mi em 25 anos. Valor na 1ª etapa: R$ 78 mi (equivalente a R$ 176 mi em 15 anos); Valor na 2ª etapa: mínimo R$ 55 mi (equivalente a R$ 154 mi em 10 anos). Prevê defasagem de 3 anos entre um leilão e outro. Indica que taxa real considerada para cálculo de valor presente foi 10% ao ano.
	Forma de pagamento da OODC		"In natura" - entrega de obras e serviços do programa de interesse público.	Texto da minuta do PL não menciona de modo específico, mas Anexo 5 (modelagem econômica, p. 229) - indica que será "In natura". Caso haja comercialização ordinária do PCA (não leilão), será criada conta segregada no Fundurb para realização de obras do Programa de Intervenções.	Pagamento do arrecadado em leilão realizado na forma de execução integra da Etapa do Programa de Intervenções, com depósito de eventuais excedentes em conta segregada do Fundurb.
	Cota de Solidariedade	Não mencionado	R$ 8,6 mi a valor presente (equivalente a R$ 26 mi em 20 anos).	Desvincula-se do pagamento antecipado, passando a atender o pré-determinado pelo PDE a partir de cada empreendimento realizado futuramente.	Inalterado.
	Forma de pagamento da Cota		Nos termos do PDE, com recursos da cota de solidariedade vinculados ao PIU-VL.	Nos termos do PDE, com recursos destinados ao Fundurb (não menciona vinculação com área do PIU-VL).	Inalterado.
	Investimento público	Não mencionado	Direto: R$ 30,2 mi (financiamento da SEHAB para 276 UH). Não menciona o custo do terreno da ZEIS 3 SP Trans (deve ser adquirido pela prefeitura).	Deixa de prever financiamento da SEHAB. Caderno aponta Etapa I "virtualmente" independente de recursos públicos. Texto da Minuta sinaliza possíveis investimentos públicos em momentos distintos. Indica que a disponibilização dos terrenos para Etapa II é de responsabilidade do poder público e que o Programa de Intervenções previsto é projeto único para AIU-VL "devendo o Poder Público prever a destinação de recursos necessários e suficientes para seu atendimento na parcela eventualmente não satisfeita pela alienação do seu estoque de PCA". Perímetro Expandido poderá receber recursos da conta segregada do Fundurb da AIU-VL para implantação de EHIS, inclusive mediante aporte de recursos em ajustes conduzidos pela Secretaria Municipal de Habitação em parcerias com o setor privado. "Caso as ações previstas na Etapa II do Programa de Intervenções desta Lei não sejam capazes de atingir integralmente o objetivo pela previsto, o Poder Público deverá se responsabilizar por implementar as intervenções faltantes, celebrando-se, neste caso, como condição resolutiva, competente Termo de Cooperação com o titular da Opção de Venda".	Não calculados diretamente, mas texto da lei indica que poder público deve iniciar processo de descontaminação do terreno da SP Trans, sendo, portanto, custo não indicado nos cálculos.
	Prazos e faseamento dos recursos	Menciona apenas premissa que "as respectivas compensações possam ser administradas e executadas de forma a favorecer o equilíbrio dos fluxos de investimento e a competitividade dos empreendimentos junto ao mercado".	Projeto tem prazo de implantação total de 20 anos. Previsão de investimento total no programa de interesse público em até 5 anos, sendo todo o recurso para obras em até 2 anos (excetuados prazos de licenciamento e descontaminação).	Modelagem econômica na minuta aborda apenas Etapa I com prazo de implantação/cálculo a valor presente, considerando 15 anos. Etapa I referente à 1ª hasta pública do leilão com 266 mil m² de PCA e Etapa II, referente à 2ª hasta pública do leilão "em valor suficiente a implantar integralmente a Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL". A 2ª hasta do leilão só é realizada após o poder público disponibilizar os terrenos necessários (sem prazo mínimo/máximo).	Termo de Compromisso da Etapa I deve conter prazo estimado para 2º leilão, não superior a 10 anos. Mantem-se 1ª hasta do leilão relativa a estoque de 266.000 m² de PCA, indicando que preço mínimo deve corresponder ao orçamento atualizado das intervenções da Etapa I. O 2º leilão passa a ser de no máximo 234.000 m² e no mínimo o PCA necessário para corresponder ao valor de obras e intervenções da Etapa II, também atualizados. Mantem-se 2º leilão somente após disponibilização, pelo poder público municipal, dos terrenos necessários.
	Comercialização e utilização do PCA	Não mencionado	Caderno técnico indica incentivo ao pagamento realizado por dação de HIS nos terrenos do PIU-VL ou ZEIS do perímetro expandido, em condições a serem definidas. Nos diálogos sociais foi apresentado que a comercialização do PCA seria em um leilão de duas hastas cuja 1ª hasta alienaria PCA equivalente a CA 4 nos imóveis de propriedade das proponentes e obrigatoriedade de aquisição de todo o PCA do PIU ou a perda de validade do leilão e do projeto. Utilização do PCA poderia se dar em todo o Arco Pinheiros, mediante condições a serem definidas.	Comercialização do PCA pode se dar por leilão ou alienação ordinária (com alterações especificas trazidas pela lei do PIU-VL). Apenas proprietários do perímetro de adesão da AIU-VL podem participar do leilão e são obrigados a adquirir todo o PCA disponibilizado na hasta. Utilização do PCA na razão de 1m² de área construída computável a cada 1m² de PCA utilizado. Instrumento convocatório de leilões dev eter consulta pública por mínimo de 30 dias (inclui minuta de Termo de Cooperação).Termo de Cooperação disciplina a contraprestação pela aquisição do PCA. O adquirente do PCA é obrigado a vender o potencial a proprietários do perímetro de adesão que solicitarem licenciamento edílicio. O valor do m² deste PCA deve ser no máximo o valor do m² da OODC na região à época do licenciamento. Se não houver interessados na oferta inicial de PCA, este (266mil m²) pode ser incrementado até o limite do estoque remanescente (414 mil m²). Eventuais excedentes da alienação do PCA após a implantação do Programa de Intervenções vão para conta segregada no Fundurb. Criação da cláusula obrigatória de Opção de Venda: autoriza o poder público a alienar o PCA equivalente à 2ª hasta ao vencedor da 1ª, mesmo se este não quiser entrar no 2º leilão. Após 10 anos do Termo de Cooperação de cada Etapa ou após execução das obras do Programa de Intervenção, o PCA adquirido pode ser alienado para proprietários no Arco Pinheiros a livres valores. A alienação ordinária pode se dar: para exaurir o estoque de PCA caso sobre depois das hastas do leilão; ou caso a 1ª hasta fracasse (neste caso recursos vão para conta segregada no Fundurb, CA máx = 4 para todos os lotes do perímetro de adesão da AIU-VL, sem limite de gabarito, execução do programa de intervenções feita pelo poder público ou delegado por este).	São mantidos: forma de comercialização (leilão ou alienação ordinária); repasse de excedentes para conta segregada; razão de utilização; obrigatoriedade de consulta pública do instrumento convocatório e da cláusula de opção de venda. Na hipótese de não alienação integral do PCA da Etapa II, o remanescente passa ao PCA do Arco Pinheiros e é regido pela legislação vigente à época do licenciamento. Se não houver interessados na oferta inicial de PCA, este (266mil m²) pode ser incrementado até o limite do estoque remanescente (414 mil m²). m² do PCA fornecido deve equivaler no máximo ao valor obtido mediante a utilização da fórmula da OODC prevista no PDE para o imóvel que receberá edificação. Se não houver interessados na oferta inicial de PCA, o PCA inicial (266 mil m²) pode ser incrementado até o limite do estoque remanescente (234 mil m²). A alienação ordinária só pode ser realizada em caso de fracasso do 1º leilão, mantidas as mesmas condições já previstas na Minuta do PL.
PROGRAMA DE INTERVENÇÕES E INTERESSE PÚBLICO	**Remoção e reassentamento (HIS+comércio) Favela do Nove, Favela da Linha e Cingapura Madeirite**	Menciona intenção de que compensações e recursos produzam HIS subsidiadas para remover a população das favelas e promover a permanência dos moradores e comerciantes em local próximo, colocando como "tarefa fundamental desse trabalho desenvolver e propor um modelo econômico-financeiro eficaz para a provisão de nova moradia adequada às famílias das duas favelas e das invasões no conjunto habitacional Cingapura Madeirit". Ainda não menciona quantitativamente moradores, comerciantes e UHs a serem produzidas.	Caderno Técnico apresenta levantamento de Nove: 349 famílias (baseado no Acaia em 2016) e 16 pontos comerciais; Linha: 415 famílias (baseado no Acaia em 2016) e 30 pontos comerciais; Madeirite: 15 domicílios e 612m² de áreas comerciais (baseado no URBEM em 2017). Não menciona como será divisão de moradores em relação aos terrenos para HIS.	"Levantamento rio caderno indica: Nove com 309 famílias; Linha com 412 famílias e Madeirite com 75 famílias. Unidades comerciais são apresentadas pelo terreno de destinação, não pelo ponto de origem: 38 unidades comerciais no PIU (Nove + Madeirite) e 20 no terreno fora (Linha). Minuta menciona o "reassentamento integral para os moradores (...) promovendo a permanência desses moradores próximos de onde já residem" e a manutenção daqueles constantes no cadastramento da SEHAB (anexo V), que não chegou a ser anexado no período de consulta. Remoção e reassentamento do Nove e Madeirite entram na Etapa I, indo para o EHIS dentro do perímetro do PIU. Regularização e reabilitação do Madeirite também na Etapa I.	PL mantem reassentamentos do Nove e Madeirite na Etapa I e os da Linha na Etapa II. Quadro do Programa de Intervenções traz quantidade de UH total em 796, divergindo entre o indicado no cadastro para atendimento habitacional, que tem total de 858 famílias e 58 pontos comerciais. Cadastro traz Nove: 309 residenciais e 18 comerciais; Linha: 412 residenciais e 20 comerciais; Madeirite: 132 residenciais e 20 comerciais. Regularização do Madeirite deixa de ser intervenção obrigatória e passa a ser eletiva.
	População em situação de rua	Diagnóstico aponta aumento da população em situação de rua no distrito da Vila Leopoldina.	Indica diretrizes de "ações de desenvolvimento social" e investimento nos equipamentos de assistência social do entorno. Prevê recursos para reforma e qualificação de centros de acolhida na região.	Remoção e reassentamento da Linha entra na Etapa II. Modelo de atendimento habitacional deve ser definido pela SEHAB (não indica quando) e em caso de alienação, ""fluxo de caixa advindo dos pagamentos realizados pelos mutuários beneficiados pela implantação do Programa de Intervenções desta lei poderá ser securitizado pela Secretaria Municipal de Habitação, vinculando-se os recursos auferidos a gastos com manutenção dos condomínios implantados"."	Não mencionado (item constante na fase anterior foi alterado para "Desenvolver ações de assistência e desenvolvimento social para atender a população socialmente vulnerável e buscar sua inclusão no desenvolvimento urbano proposto").
	População usuária de drogas	Não mencionado	Indica diretrizes de "ações de desenvolvimento social" .	"Desenvolver ações de assistência e desenvolvimento social para atender a população em situação de rua e de dependentes químicos e buscar a sua inclusão no processo de desenvolvimento urbano proposto".	
	Adensamento	Diagnóstico menciona vocação da área para adensamento construtivo e demográfico, demandando revisão dos parâmetros de uso e ocupação vigentes.	Previsão de cerca de 10.000 moradores ao fim da intervenção. Densidade estimada em 320 hab/ha. Previsão de total 42.000 (4 empregos/habitante). Adota cota parte máxima = 30.		Estudos que subsidiam cálculos de densidade não são incluídos como anexos do PL. Anexo 3 mantem cota parte máxima = 30.
	Terrenos	Apresenta levantamento de ZEIS no Arco Pinheiros e aponta as ZEIS 3 como facilitadoras para o reassentamento das famílias.	Apresentação de 5 estudos com escolha de cenário com dois EHIS, sendo o A (5.982m²) localizado na área institucional do PIU com 250 UH (área construída total 18.083 m²) e o EHIS B (9.658 m²) localizado em 1/3 da ZEIS 3 SP Trans com 526 UH (área construída total 33.183 m²); Madeirit requalificado (15.640 m²) mantém 400 UH (área construída total 51.266 m²).	Previsão de 11.250 moradores ao fim da intervenção (350 hab/ha) e 38.500 empregos (3,4 empregos/habitante). Divergência sobre cota parte máxima, que no anexo 3 = 30 e no anexo 5 = 20.	Apresenta no Anexo 1 as quatro primeiras áreas para produção de HIS, sem apresentar estudos de viabilidade. No texto da lei, parágrafo único indica que CET deve desmobilizar pátio de estacionamento até 6 meses após aprovação da lei.
	Descontaminação terreno SP Trans	Não mencionado	Indica que há contaminação passível de remediação no terreno, dependente de novos estudos, mas sem inviabilizar sequência do processo. Não indica procedimentos e responsáveis pelo custeio.	Apresenta 5 áreas para EHIS da Etapa II, organizadas em ordem de intenção/prioridade: A) ZEIS 3 SP Trans, B) ZEIS 5 Ceagesp, C) ZEIS 3 Xavier Kraus; D) ZEIS 3 Itaú; E) ZEIS 3 Dracena. Cenário preferencial prevê 400 UH no perímetro do PIU e 396 UH na ZEIS fora do perímetro.	Texto da lei indica que poder público deve iniciar processo de descontaminação do terreno da SP Trans assim que imóvel for repassado à administração direta (prazo indicado até 6 meses após aprovação da lei), sendo, portanto, responsabilidade da prefeitura. Indica que deve seguir o processo de licenciamento que apenas autoriza obras após a descontaminação.
	Equipamentos públicos	Intenção de ter equipamentos sociais de área mais relevantes por meio da concentração da área institucional a ser doada ar no parcelamento do solo.	Concentrados no térreo da área institucional e do EHIS na ZEIS 3, totalizando 6.750 m². Sem obrigatoriedade de seguir usos e áreas previstas, caderno indica na área institucional UBS (1.000 m²), Restaurante-escola (1.000 m²), CEI (625 m²) e Espaço Vida (1.750 m²). Na ZEIS 3, CAPS AD III (750 m²), Unidade de Acolhimento (500 m²), Centro de Capacitação Audiovisual (500 m²) e CEI (625 m²).	Não menciona responsabilidades e prazos específicos para o assunto. Indica que deve seguir o processo de licenciamento que apenas autoriza obras após a descontaminação.	Única menção às tipologias de equipamentos dada no programa de intervenções, indicando que sua definição será no âmbito do CG da AIU-VL. Apresenta a somatória de áreas por terreno (institucional e fora do PIU), voltando aos 6.750m² previstos na 2ª proposta técnica.
	Viário	Menciona interesse público em recuperar áreas públicas onde são as favelas do Nove e da Linha, bem como as ocupações do Madeirit, reconstituindo ruas e fazendo avenida prevista no local da Linha.	Previstos no programa de interesse público com recursos do PIU. implantação de viário onde é favela da Linha, reconstituição da rua do Japiaçu onde é favela do Nove. Outras ações não contempladas com recursos do PIU: abertura de extensões das ruas Heliópolis e Potsdam, nova rua ao lado do Madeirit (prevista no Plano de Melhoramentos Viários do Arco Tietê), afetação de ruas existentes do Madeirit, incentivo para abertura de fruição pública entre nova rua sobre a Linha e Av. Queiroz Filho.	Minuta do PL e quadros anexos mencionam execução de áreas institucionais como parte do Programa de Intervenções e indica somatória das áreas totalizando 7.620 m². Anexo 5 indica "distribuição ideal" para equipamentos na área institucional UBS (1.000 m²), Restaurante-escola (1.000 m²), CEI (625 m²) e Espaço Vida (1.750 m²). Na ZEIS 3, CAPS AD III (750 m²), Unidade de Acolhimento (500 m²), Centro de Capacitação Audiovisual (500 m²) e CEI (625 m²).	Escopo inalterado, com inclusão de servidão de passagem como interesse eletiva (antiga intenção de fruição pública) e com a previsão de viário em intervenções eletivas no âmbito do PIU-VL. (anteriormente apresentado como possível execução no âmbito do PIU Arco Pinheiros).
	Cicloviário	Menciona ampliação da rede prevista no PlanMob e desejo de estabelecer plano detalhado das ciclovias na área em continuidade aos planos previstos.	Não possui recursos previstos pelo PIU-VL, mas são indicadas: nova passarela na antiga ponte do Jaguaré, prolongamento da ciclovia do Pinheiros, ciclovia na Av. Queiroz Filho.	Desobstrução e reafetação das Ruas Japiaçu e Prof. Ariovaldo Silva e implantação de infraestrutura básica correspondente; desobstrução do ramal ferroviário onde hoje situa-se a Linha, e implantação de sistema viário definido; abertura de rua paralela à Marginal Pinheiros igando as avenidas Prof. Ariovaldo Silva e Manuel Bandeira (parcelamento). Lista ações não contempladas com recursos do PIU como desejáveis no âmbito do PIU Arco Pinheiros.	Não mencionado.
	Boulevard central e áreas livres	Intenção de promover melhoria da qualidade ambiental e articulação entre áreas públicas a serem compulsoriamente doadas no parcelamento do solo "concentrando toda a área verde em um único jardim central e toda área institucional num único terreno". Promover melhorias de drenagem, saneamento, infraestrutura verde, calçadas e ciclovias.	Em formato irregular e cenário hipotético com eixo longitudinal contínuo em meio aos terrenos da Votorantim, conectando marginal Pinheiros à rua Dr. Avelino Chaves e com conexões às ruas laterais. Aponta área verde até Av. Dr. Gastão Vidigal, em terreno demarcado como ZEIS (de propriedade da Ceagesp). Requalificação do sistema viário após remoções das favelas da Linha e Nove. Caderno menciona ciclovias e ciclopassarelas, mas não estão incluídas no modelo jurídico que baseaira minuta do PL.	Mesmas intervenções pontuadas na fase anterior apresentas como obras a serem implantadas no âmbito do PIU Arco Pinheiros.	Plano Urbanístico Referencial e Diretrizes Gerais para o Projeto Específico de Parcelamento do Solo reduzem-se a apenas um mapa com setas indicativas e larguras mínimas (28m) de abertura do boulevard central, posição aproximada de aberturas transversais (entre lotes ou como fruição pública) e localização da área institucional, além da indicação dos melhoramentos viários previstos para a região. Previsão de largura mínima de calçadas 5m (exceto no parcelamento). Mantidas as requalificações previstas.
	Serviços	Promover ações socioeducativas e profissionalizantes para moradores das comunidades do Ceasa.	Serviço de sociabilização para famílias reassentadas por 60 meses.	Caderno menciona boulevard com largura mínima 28m, perpendicular à Marginal Pinheiros e central aos terrenos parcelados, além de abertura de vias de pedestres paralelas e transversais ao boulevard, também no parcelamento. Anexo 4 prevê largura mínima do boulevard 20m (podendo ser computada como área permeável do sistema de lazer) e largura mínima de vias de pedestre do boulevard com 5m. Art. 14 prevê "requalificação e reforma do sistema viário, de drenagem e das áreas verdes localizadas no Perímetro de Abrangência da AIU-VL e preexistentes à implantação do Projeto Específico de Parcelamento de Solo".	Gestão social e condominial de ambos os EHIS por 60 meses continua no programa de intervenções obrigatórias; custos condominiais são incluídos no programa de intervenções eletivas.
	Faseamento da transformação geral da área de intervenção	Não mencionado	1ª fase: dois EHIS construindo todas as UH necessárias; viário no perímetro de intervenção; proposta da fruição pública; início do parcelamento na área próxima à Marginal; implantação de praça na ZEIS 5 da Ceagesp. 2ª fase: RUI entre nova rua e av. José Cesar Oliveira, com ou sem manutenção das edificações existentes. 3ª fase: finalização do perímetro do RUI. 4ª fase: possível transformação das áreas de outros proprietários privados no perímetro do PIU; abertura de nova rua ao lado do Madeirit chegando até Av. Gastão Vidigal. Ao fim da descrição das fases o caderno aponta que as mesmas "podem correr em paralelo uma com as outras" e que as demais intervenções desejáveis descritas no programa de intervenção serão desenvolvidas oportunamente.	Gestão social e condominial de ambos os EHIS por 60 meses.	Separa intervenções entre obrigatórias e eletivas, dividindo o primeiro grupo em etapas I e II. Intervenções obrigatórias da etapa I (no perímetro do PIU/AIU): 400 UHIS; 4.375 m² de equipamentos públicos; 570 m² de unidades comerciais; gestão social e condominial do novo EHIS e do Madeirite por 60 meses; requalificação e reforma do Madeirite; recomposição da rua Japiaçu. Intervenções obrigatórias da Etapa II: 396 UHIS; 2.375 m² de equipamentos públicos; 300 m² de unidades comerciais; gestão social do novo EHIS por 60 meses; construção da avenida onde é a Linha; 30 hectares de arborização urbana. As intervenções eletivas serão definidas pelo Poder Público antes de convocar cada leilão e constarão nos Termos de Compromisso com adquirentes. As eletivas são extensão do boulevard (no trecho de ZEIS 5 após desativação da Ceagesp, com 2.550m²); construção de vias públicas (não consideram desapropriações): servidão de passagem entre atual favela da Linha e Av. Queirós Filho (antes considerada como incentivo a fruição pública), melhoramento viário entre Gastão Vidtal e José César de Oliveira, trechos da Potsdam e Heliópolis após desativação da Ceagesp e nova via de divisa na ZEIS 3 da SP Trans entre PIU e PPP; regularizações do Madeirite; custos condominiais (administração, funcionários, manutenção) por 60 meses para 1.200 UHIS; gestão de servidão de passagem por 60 meses; instalação de mobiliário nos equipamentos públicos.
RELAÇÃO COM ENTORNO	**Ceagesp**	Indica desejo de o PIU apontar tendências exemplares de desenvolvimento urbano e imobiliário para a área da Ceagesp. Menciona privilegiar a criação de atividades econômicas que possam atender à população que atualmente trabalha na Ceagesp. Indica potencial de o PIU valorizar áreas públicas na região citando especificamente 700 mil m² no entorno (equivale à área da Ceagesp). Estudos do PIU-VL apontados como indicadores do "futuro urbano" do PIU Arco Pinheiros e da ZOE Ceagesp. Propõem ampliação do campo de estudos incluindo área da ZOE da Ceagesp.	PIU como potencial gerador de empregos para população que perderia trabalhos com desmobilização da Ceagesp. Estudos do CA máximo do PIU consideram cenário da Ceagesp com CA máximo igual a 4 para justificar a relação entre potencial construtivo das áreas. 4a fase de implantação do PIU considera empreendimentos em dois terrenos de propriedade da Ceagesp localizados entre Madeirite, Av. Gastão Vidigal e Av. Queirós Filho.	Etapa I (no perímetro do PIU/AIU): 400 UHIS, 4.945 m² de equipamentos públicos e comércio, gestão social e condominial por 5 anos, reabilitação e regularização do Madeirit, recomposição da rua Japiaçú (total RS 73,7 mi). Etapa II: 396 UHIS fora do perímetro PIU/AIU, 2.675 m² de equipamentos públicos e comércio, gestão social e condominial por 5 anos, abertura de via onde é a favela da Linha, plantio de 960 mudas de árvore na AIU-VL (total mínimo R$ 55 mi). Indica que "A definição dos prazos referentes às obrigações será submetido à consulta pública juntamente à convocatória dos respectivos leilões de PCA". "caso as ações previstas na Etapa II do Programa de Intervenções desta Lei não sejam capazes de atingir integralmente o objetivo nela previsto, o Poder Público deverá se responsabilizar por implementar as intervenções faltantes".	Embora não mencione fases de implantação, para cálculo de PCA são considerados dois terrenos de propriedade da Ceagesp (entre Madeirite, Av Gastão Vidigal e Av. Queirós Filho). Considera dentre intervenções eletivas e implantação de área verde em área de ZEIS 5 de propriedade da Ceagesp. Também menciona potencial de PIU-VL ser indutor positivo sobre entorno, incluindo Ceagesp.
	PIU Arco Pinheiros (PIU-ACP)	Apresentado como um dos compartimentos do Arco Pinheiros; usa o perímetro do PIU-ACP para diversos diagnósticos. Propõem ampliação do campo de estudos incluindo o Pólo Tecnológico previsto no PIU-ACP.	PIU-VL é apresentado como um dos compartimentos do PIU-ACP. PIU-ACP é apresentado como perímetro expandido. Menciona que caso as regras e parâmetros aprovados no PIU-ACP sejam "mais permissivas ao direito de propriedade" em relação às aprovadas no PIU-VL, as do Arco Pinheiros prevalecerão.	PIU-VL como potencial gerador de empregos para população que perderia trabalhos com desmobilização da Ceagesp. Estudos do CA máximo do PIU consideram cenário da Ceagesp com CA máximo igual a 4 para justificar a relação entre potencial construtivo adicional das áreas. 4ª fase de implantação do PIU considera empreendimentos em dois terrenos de propriedade da Ceagesp (entre Madeirite, Av. Gastão Vidigal e Av. Queirós Filho).	Alienação do PCA do PIU-VL para PIU-ACP passa a precisar cumulativamente ter realizado obras da Etapa e ter mais de 10 anos da assinatura do Termo de Compromisso. No caso do PCA do 2o leilão, basta ter executado as obras previstas na Etapa. Mantém-se a possibilidade de alienação no PIU ACP.
RESPONSABILIDADES E FORMA DE ATUAÇÃO NA SEQUÊNCIA DO PROCESSO	**SP Urbanismo**	Coordenadora do processo do PIU (por decreto). Acolher a MIP, definição das fases do processo e formas de comunicação entre público e privado.	Coordenadora do processo do PIU e das ações previstas no programa de intervenções, quando da implantação do projeto.	Após 10 anos do Termo de Cooperação de cada Etapa ou após as obras do Programa de Intervenção terem sido executadas, o PCA adquirido pode ser alienado para proprietários no Arco Pinheiros a livres valores. Caso haja alienação ordinária de PCA (não leilão) e seja criada conta segregada no Fundurb, eventual saldo financeiro após a realização do programa de intervenções iria para contas do PIU-ACP. Parágrafo único: Se equilíbrio econômico-financeiro de intervenções previstas nos Termos de Cooperação do PIU-VL for alterado pela promulgação da lei do PIU-ACP, caberá análise sobre necessidade de indenizar a parte prejudicada.	Coordena CG AIU-VL; subsidia operacionalização e implementação do PIU-VL, sendo remunerada em 1,2% do PCA utilizado nos empreendimentos na AIU-VL (recolhido quando expedidas as certidões de FCA e tendo base de cálculo no valor do m² do PCA no leilão). Pode prestar garantias de cumprimento das obrigações públicas nos Termos de Compromisso, na forma de penhor ou cessão fiduciária de bens e direitos, inclusive receitas operacionais (COHAB também pode).
	Outros órgãos e entidades do poder público	Não mencionado	Desapropriações; realocação dos moradores das favelas em única ação ("desde que assegurada sua nova habitação"); implantar serviço de sociabilização pós-ocupação; realizar gestão condominial de HIS (inclusive cadastro de valor dos terrenos, financiamento e forma de aquisição das HIS), gestão e manutenção dos equipamentos públicos.	Coordenadora das ações previstas no Programa de Intervenções da AIU-VL. Deverá ser contratada pela SMUL para detalh

Anexo 01. Lista de documentos públicos por fase do PIU-VL.

Com periodização da SP Urbanismo e da pesquisa de mestrado, atualizada em 02/01/2020.

DATA PUBLICAÇÃO	FASE NESTA PESQUISA	FASE GESTÃO URBANA	NOME DO DOCUMENTO
28/07/2016		**Proposição dos elementos prévios** 29/07/2016 a 28/09/2016	Manifestação de Interesse Privado
16/08/2016			Parecer Assessoria Jurídica SMDU
18/08/2016			Parecer técnico DDE/SP Urbanismo
09/09/2016			Parecer técnico DEURB
30/08/2016			Parecer técnico DEUSO
08/08/2016			Parecer Jurídico SP Urbanismo
21/09/2016			Parecer Gabinete SMDU
não indicada		**Consulta pública Inicial** 29/09/2016 a 03/11/2016	MIP - diagnóstico
não indicada			MIP - mapas
21/09 a 14/10/2016	**Manifestação de Interesse Privado** 29/07/2016 a 28/09/2016		MIP - texto da consulta pública
11/10/2016			MIP - divulgação
URL não encontrada			MIP - divulgação
não indicada			MIP - sistematização das contribuições
21/10/2016			Audiência Pública 1 - divulgação
01/11/2016			Audiência Pública 1 - apresentação SP urbanismo
01/11/2016			Audiência Pública 1 - apresentação proponentes
01/11/2016			Audiência Pública 1 - lista de presença
01/11/2016			Audiência Pública 1 - ata
28/11/2016		**Avaliação SMUL** 03/11/2016 a 29/11/2016	Parecer Assessoria Jurídica SMDU
28/11/2016			Parecer Gabinete SMDU
23/11/2016			Parecer DEURB (Etapa 2)
30/08/2016			Parecer DEUSO (Etapa 1)
07/12/2016		**Elaboração** 07/12/2016 a 28/03/2018	Diretrizes para elaboração do PIU
07/12/2016			MIP - Elaboração (draft/versão preliminar do caderno técnico)
mai/17			Parecer sobre MIP - Elaboração
19/04/2018		**Discussão Pública** 26/04/2018 a 23/04/2019	Convocação para discussão no CMPU
26/04/2018			Apresentação usada no CMPU
15/05 e 24/05/2018			Apresentação usada no CPM e Cades
26/04 a 25/05/2018			Caderno Técnico - texto da consulta pública
não indicada			Caderno Técnico - diagnóstico socioterritorial
não indicada			Caderno Técnico - programa de interesse público
não indicada			Caderno Técnico - proposta de ordenamento urbanístico
não indicada			Caderno Técnico - modelagem econômica da intervenção
não indicada	**Proposta Técnica Completa** 07/12/2016 a 27/11/2018		Caderno Técnico - modelo de gestão
não indicada			Caderno Técnico - modelo jurídico
não indicada			Caderno Técnico - caderno completo
26/04/2018			Caderno Técnico - divulgação da consulta pública
não indicada			Caderno Técnico - devolutiva da 2a consulta pública (1º bloco)
não indicada			Caderno Técnico - devolutiva da 2a consulta pública (2º bloco)
não indicada			Caderno Técnico - contribuições recebidas na 2a consulta pública
27/11/2018			Caderno Técnico - reunião de devolutiva (Ata)
27/11/2018			Caderno Técnico - reunião de devolutiva (lista de presença)
27/11/2018			Caderno Técnico - reunião de devolutiva (apresentação)
24/07/2018			Reunião bilateral 1 (Plano Urbanístico e Meio Ambiente) - apresentação
24/07/2018			Reunião bilateral 1 (Plano Urbanístico e Meio Ambiente) -lista presença
24/07/2018			Reunião bilateral 1 (Plano Urbanístico e Meio Ambiente) - ata
30/07/2018			Reunião bilateral 2 (Estudos jurídicos) - apresentação
30/07/2018			Reunião bilateral 2 (Estudos jurídicos) - lista de presença

DATA PUBLICAÇÃO	FASE NESTA PESQUISA	FASE GESTÃO URBANA	NOME DO DOCUMENTO
30/07/2018	**Proposta Técnica Completa** 07/12/2016 a 27/11/2018	**Discussão Pública** 26/04/2018 a 23/04/2019	Reunião bilateral 2 (Estudos jurídicos) - ata
31/07/2018			Reunião bilateral 3 (Estudos econômicos) - apresentação
31/07/2018			Reunião bilateral 3 (Estudos econômicos) - ata
31/07/2018			Reunião bilateral 3 (Estudos econômicos) - lista de presença*
02/08/2018			Reunião bilateral 4 (HIS e Meio Ambiente) - apresentação
02/08/2018			Reunião bilateral 4 (HIS e Meio Ambiente) - lista de presença
02/08/2018			Reunião bilateral 4 (HIS e Meio Ambiente) - ata
12/03/2019			Reunião Cades Lapa - convocação D.O.
12/05/2018			Audiência Pública 2 - divulgação
22/05/2018			Audiência Pública 2 - apresentação
22/05/2018			Audiência Pública 2 - lista de presença
22/05/2018			Audiência Pública 2 - vídeo youtube
22/05/2018			Audiência Pública 2 - ata
28/12/2018	**Minuta do Projeto de Lei** 28/12/2018 a 23/04/2019		Minuta do PL - abertura da 3a consulta pública
27/12/18 a 17/02/19			Minuta do PL - texto da 3a consulta pública
não indicada			Minuta do PL - Sistematização das contribuições à 3a consulta publica
05/02/2019			Convocação para discussão no CMPU - Minuta do PL
não indicada			Minuta do PL - devolutiva da 3a consulta pública
25/02/2019			Audiência pública 3 - divulgação
23/02/2019			Audiência pública 3 - divulgação
14/03/2019			Audiência pública 3 - apresentação
15/03/2019			Audiência pública 3 - notícia pós-audiência
23/04/2019		**Consolidação** 24/04/2019 a 12/06/2019	Minuta do PL - reunião devolutiva 3a consulta pública - apresentação
23/04/2019			Minuta do PL - reunião devolutiva 3a consulta pública - lista presença
23/04/2019			Minuta do PL - reunião devolutiva 3a consulta pública - ata
Doc. não encontrado	**Projeto de Lei**	**Encaminhamento Jurídico** 28/06/2019 até hoje	PL - despacho autorizatório SMDU
28/06/2019			PL 428/2019 - site Câmara
20/07/2019			Portaria nº 101/SEHAB.G/2019: constituição Conselhos Gestores ZEIS

Anexo 02. Programa de Intervenções do PIU-VL (anexo 6 do Projeto de Lei nº 428/19).

AIU VL - ANEXO 6 - INTEGRANTE DA LEI .....
QUADRO 6A - Programa de Intervenções Obrigatórias

Etapa do projeto	Rubrica	Intervenção	Quantidade
I	Construção de HIS Área Institucional	Para moradores da Favela do Nove e invasões do Cingapura Madeirit	400 U.H.
	Equipamentos Públicos e Comércio	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	4.375 m²
		Unidades comerciais	570 m²
	Gestão Social e Condominial	Gestão Social e condominial do Conjunto Cingapura Madeirit e dos condomínios de HIS a serem construídos na Área institucional do PIU	60 meses
	Revitalização Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite	Requalificação, incluindo reforma de edifícios, instalações e áreas comuns atualmente ocupadas	400 U.H.
	Reconstrução de Via Pública	Recomposição da R. Japiaçú na área atualmente ocupada pela Favela do Nove	4.800 m²
II	Construção de HIS em um dos Cenários PIU VL	Para moradores da Favela da Linha	396 U.H.
	Equipamentos Públicos e Comércio	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	2.375 m²
		Unidades comerciais	300 m²
	Gestão Social e Condominial	Gestão Social e condominial dos condomínios de HIS a serem construídos para atendimento dos moradores da Favela da Linha	60 meses
	Construção de Via Pública	Construção da Av. D (atual área da Favela da Linha)	7.315 m²
	Arborização Urbana	Na área de abrangência do PIU VL	30 hectares

(*) A definição dos prazos referentes às obrigações será submetido à consulta pública juntamente à convocatória dos respectivos leilões de PCA, conforme fixado pelo Art. 19 da presente Lei

QUADRO 6B - Programa de Intervenções Eletivas

	Rubrica	Intervenção	Quantidade
Especificar para qual etapa previamente ao leilão de PCA	Extensão do bulevar	Extensão do bulevar no trecho localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	2.550 m²
	Construção de Vias Públicas	Servidão de passagem: via de pedestres e ciclistas entre a futura Av. D (atual Favela da Linha) e a Av. Queiroz Filho - não inclui desapropriação ou gestão de servidão de passagem, localizada no condomínio cadastrado sob os contribuintes nº 1184 a 1723 da quadra 85	950 m²
		Execução do melhoramento viário do Anexo 2 desta lei: Via entre Av. Gastão Vidigal e Av. Dr. José César de Oliveira (lei 16.541/16), localizada nos lotes 4 e 16 da quadra 86 (não inclui desapropriação)	4.080 m²
		Via entre as ruas Dr. Seidel e Fröben, localizada no lote da SPTrans objeto do Cenário A, separando a quadra destinada ao EHIS do PIU VL da quadra destinada ao EHIS da PPP Casa da Família (não inclui desapropriação)	2.800 m²
		Trecho da Rua Potsdam, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²
		trecho da Rua Heliópolis, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²
	Regularizações Cingapura Madeirite	Recuperação de Créditos e Regularização Edilícia e Fundiária do Conjunto Cingapura Madeirite	400 UHIS
	Custos condominiais	Administração, funcionários, manutenção predial	1.200 UHIS/ 60 meses
	Gestão de Servidão de passagem	Segurança, manutenção, água e luz	950 m²/ 60 meses
	Equipamentos públicos - mobiliário	Instalação de mobiliário e equipamentos técnicos	6.750 m²

1.1 FONTES DE RECURSOS

O projeto busca alocar parte importante dos riscos e soluções propostos à iniciativa privada, representada pelo grupo de proponentes e demais proprietários de imóveis contidos no perímetro de intervenção definido que venham a aderir ao PIU. Essa proposição tem como pano de fundo o agravamento dos problemas urbanísticos e sociais do entorno ao longo das últimas décadas. Busca-se, portanto, reverter esse movimento de deterioração com uma atuação mais flexível e célere proporcionada pelo conjunto de atores privados, atuando de forma alinhada com as diretrizes públicas, com acompanhamento pela sociedade civil.

O adequado equacionamento do projeto sob a ótica econômico-financeira envolve necessariamente o entendimento das principais fontes e destinos de recursos.

Fontes de Recursos
A principal fonte de recursos financeiros para as intervenções propostas está relacionada às contrapartidas geradas pelo desenvolvimento imobiliário das glebas e lotes, de acordo com os novos parâmetros urbanísticos pleiteados. Tais compensações incluem basicamente o PCA (Potencial Construtivo Adicional), cuja fórmula de cálculo é a mesma da outorga onerosa (nos termos do Artigo 117 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014).

A modelagem financeira abaixo segue o descritivo dos cenários discutidos na Proposta de ordenamento urbanístico, incluindo o Plano urbanístico e a Modelagem da Habitação Social.

Considerou-se a aplicação dos parâmetros máximos previstos para os terrenos contidos no Perímetro de Intervenção, conforme previamente definidos. Aplicou-se o Coeficiente de Aproveitamento (CA) de 4,0x, cumulado, quando aplicável, com o adicional de 10% relativo ao cumprimento da Cota de Solidariedade, nos termos do Artigo 112 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.

Esses cálculos, demonstrados abaixo, resultaram em área computável total para o Perímetro de Intervenção de aproximadamente 950.000 m2, equivalentes a PCA de 720.000 m2, após dedução das áreas de terreno (CA básico de 1,0x), já líquidas de parcelamento. Por critérios urbanísticos, que levaram em conta a probabilidade de transformação dos diferentes lotes e densidades projetadas em equilíbrio com diretrizes para terrenos inseridos na MEM - Macroárea de Estruturação Metropolitana, desprezando-se os benefícios previstos no cumprimento da cota de solidariedade, estipulou-se o PCA total de 500.000 m² a serem ofertados, resultando é CA implícito de 3,20x a área do terreno.

Para os terrenos já desenvolvidos, apurou-se que o CA médio atual é menor do que 1,3x. Nota-se que esse CA efetivo é bastante reduzido, haja vista que a maioria das áreas desenvolvidas está localizada em áreas com zoneamento atual que já incentivam o maior adensamento, prevendo CA Máximo de 4,0x, classificadas como Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM e ZEMP).

Entende-se que terrenos já desenvolvidos têm uma probabilidade menor de adensamento e verticalização incremental no curto-médio prazo, pois em alguns casos já têm suas unidades individualizadas e pulverizadas entre diversos proprietários e a equação financeira que justificaria novas intervenções é mais desafiadora, viabilizando-se apenas para cenários com maior consolidação de todo o entorno. Considerando-se o horizonte de longo prazo (acima de 20 anos) do projeto, essa realidade pode ser compensada por um maior adensamento das demais áreas, mantendo-se o CA médio do Perímetro de Intervenção indicado acima, ou ainda induzir um cenário híbrido, que acomode novos desenvolvimentos tanto em terrenos brutos quanto sobre empreendimentos já existentes.

É importante destacar que deverá ser oferecida a oportunidade para que todos os proprietários manifestem seu desejo de adquirir o potencial adicional de construção dos seus respectivos imóveis, respeitadas as condições estipuladas para a oferta. A rigor, tal oportunidade de aquisição pode se estender para qualquer parte interessada, ainda que não seja proprietária de imóveis.

Uma vez definido o volume total de PCA passível de disponibilização para o Perímetro de Intervenção, é importante regular a oferta desses ativos. Adotou-se como premissa básica inicial a necessidade de atrair na partida volume substancial de recursos privados para fazer frente a um amplo Programa de Interesse Público, com foco primordial no tema habitacional. Com base nessa diretriz, definiu-se uma oferta inicial de 266.000 m2 de PCA, tendo como oferta mínima o compromisso privado de entregar um conjunto de intervenções com custo estimado em R$ 78,0 milhões (setenta e oito milhões de Reais), aderente a critérios técnicos a serem estabelecidos pelo poder público, em conformidade com padrões já adotados.

A venda desse volume de PCA e implementação das intervenções indicadas permitirá um forte início de transformação, induzindo etapas posteriores de desenvolvimento.

Após a realização dessa oferta inicial, a Prefeitura, devidamente amparada pelo diálogo com a sociedade, seguindo estrutura de governança a ser criada, poderá definir o cronograma adequado para disponibilização da oferta adicional de PCA, respeitando como grande direcionador a célere provisão de habitação de interesse social para as comunidades do entorno, garantindo solução integral para a questão. Para tanto, o poder público se empenhará na confirmação definitiva do terreno que receberá as demais habitações (não providas com recursos da primeira oferta), bem como na sua plena disponibilização (propriedade, regularização, aspectos ambientais), em condições para início de obras. Nesse ínterim entre a primeira e a segunda ofertas de PCA, os efeitos iniciais da transformação bem como a validação dos instrumentos propostos poderão reforçar o interesse privado pela região, permitindo que a Prefeitura angarie valores mais elevados nas ofertas subsequentes.

A Prefeitura terá liberdade para oferecer no 2º Lei-

lão a quantidade de m² que julgar apropriada para atrair interesse de privados, que terão como oferta mínima o compromisso privado de entregar um conjunto de intervenções com custo estimado em R$ 55,0 milhões (cinquenta e cinco milhões de Reais). No pior dos cenários para a Prefeitura, a valoração desse estoque adicional implicará na oferta de 234.000 m² de PCA, totalizando, em conjunto com a oferta do 1º Leilão, o PCA total de 500.000 m².

Potencial Construtivo Adicional
O cálculo é feito a partir da fórmula:
C = (At / Ac) x V x Fs x Fp, onde:
At = área de terreno, em m²;
Ac = área construída computável total nos empreendimentos, em m²;
V = valor em R$ do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa, conforme Quadro [14].
Fs = fator de interesse social, de acordo com o uso proposto, conforme Quadro [5], sendo:

Fs = 0,8 para habitação com área até 50 m²
Fs = 0,9 para habitação de 51 até 70 m²
Fs = 1,0 para habitação maior que 70 m²
Fs = 1,0 para outras atividades (comércio, serviços, escritórios, etc.)

Fp = fator de planejamento, de acordo com o uso e Macroárea de inserção (Arco Pinheiros), conforme Quadro [6]:

Fp = 1,2 para uso residencial
Fp = 1,3 para uso não residencial

Cota de solidariedade

Os empreendimentos com área construída computável inferior a 20.000 m², realizados em lotes oriundos de desmembramento de gleba de 20.000 m², ou empreendimentos com área construída computável superior a 20.000 m² são obrigados a destinar 10% da área construída computável do empreendimento para Habitação de Interesse Social. Esta obrigação pode ser feita (i) a partir da construção de unidades habitacionais no próprio terreno ou em outro terreno (desde que situado na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, excluída a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e os Setores Jacu-Pêssego, Arco Leste, Noroeste e Fernão Dias da Macroárea de Estruturação Metropolitana), (ii) com a doação de terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno do empreendimento, ou (iii) a partir de depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB de montante equivalente a 10% do valor da área total do terreno. Atendida essa exigência, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% na área computável, obtido mediante o pagamento da outorga onerosa.

Os recursos (terrenos, construções ou dinheiro) a serem pagos à Prefeitura a título de Cota de Solidariedade não foram considerados para fins da modelagem econômica do Projeto, mantendo-se sua condição ordinária.

Uma vez que os novos produtos que serão desenvolvidos no Perímetro de Intervenção ainda não estão definidos, seguindo premissa conservadora para o Poder Público, de forma a majorar os recursos foi adotado o Fator de Interesse Social (Fs) máximo de 1,0. Da mesma forma, uma vez que o Fator de Planejamento (Fp) é maior para o uso não residencial, apesar de o estudo da empresa Amaral D'Ávila (Anexo I) estimar que 70% da área será destinada ao uso não residencial e 30% ao uso residencial, para fins do cálculo do valor total do PCA foi considerado 80% de uso não residencial, respeitando o mínimo de 20% residencial. Dessa forma, o Fator de Planejamento (Fp) considerado foi de 1,28 (média ponderada de 80% para o Fp = 1,30 e 20% para o Fp = 1,20). Tendo em vista o longo prazo de desenvolvimento previsto, que reflete diretamente a capacidade de absorção de quantidade substancial de novos produtos imobiliários em uma nova fronteira de desenvolvimento da cidade de São Paulo, a exata destinação será oportunamente revisada.



Mapa das vias conforme indicação do valor de terreno Quadro 14 (ao lado).

Tabela 1:
PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (Quadro 14) - Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa

Setor	Quadra	SQ	Codlog	R$/m2
097	041	097041	062383	1.936,00
097	041	097041	108456	1.936,00
097	041	097041	208396	1.936,00
097	041	097041	612650	1.936,00
097	042	097042	099368	801,00
097	042	097042	108456	1.936,00
097	042	097042	208396	1.936,00
097	042	097042	612650	801,00
097	051	097051	062383	1.936,00
097	051	097051	108456	1.936,00
097	051	097051	208396	1.936,00
097	051	097051	360830	801,00
097	085	097085	108456	2.340,00
097	085	097085	167266	3.504,00
097	085	097085	360830	801,00
097	086	097086	108456	2.548,00
097	086	097086	167266	2.816,00
097	086	097086	360830	2.548,00
097	086	097086	593176	3.106,00

* Em lotes com frente para Cod. Logs. diferentes e com valores diferentes no quadro 14, adota se sempre o valor mais alto.

PDE 2014 - Art.79: § 4º Nas áreas de influência dos eixos, quando a área do lote for superior a 5.000m² (cinco mil metros quadrados) e menor ou igual a 40.000m² (quarenta mil metros quadrados), será obrigatório:
I - destinar para fruição pública área equivalente à no mínimo 20% (vinte por cento) da área do lote, em espaço livre ou edificado, ao nível do passeio público ou no pavimento térreo;(...)

PDE 2014 - Art. 82. Nas áreas de influência dos eixos, quando uma parcela do lote for destinada à fruição pública, os potenciais construtivos básico e máximo do remanescente do lote serão calculados em função de sua área original, e não será cobrada outorga onerosa correspondente à metade do potencial construtivo máximo relativo à área destinada à fruição pública.

PDE 2014 - Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei. (...)
§ 3º Atendida a exigência estabelecida no "caput", inclusive pelas alternativas previstas no § 2º, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

Tabela 2:

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 5. Fator de interesse social (Fs)
Anexo à Lei nº

Usos	Valores de Fs
Uso Habitacional	
Habitação de Interesse Social – HIS	0,0
Habitação do Mercado Popular – HMP Até 50 m²	0,4
Habitação do Mercado Popular – HMP de 51 Até 70m²	0,6
Habitação com área até 50 m²	0,8
Habitação com área de 51 Até 70m²	0,9
Habitação com área maior que 70m²	1,0
Uso Institucional	
Hospitais Públicos	0,0
Escolas Públicas	0,0
Demais Unidades Públicas de Saúde e Creches	0,0
Unidades Administrativas Públicas	0,0
Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional Vinculadas ao Sistema Sindical	0,0
Instituições de Cultura, Esporte e Lazer	0,0
Entidades Mantenedoras Sem Fins Lucrativos	
Templos Religiosos	0,0
Hospitais e Clínicas	0,3
Universidades	0,3
Escolas e Creches	0,3
Equipamentos Culturais e Afins	0,3
Outras Entidades Mantenedoras	
Hospitais	0,7
Universidades	0,7
Escolas	0,7
Equipamentos Culturais e Afins	0,7
Outras Atividades	1,0

NOTA:
Fator de Interesse Social (Fs) para efeito de cálculo do valor da contrapartida financeira correspondente à outorga onerosa do potencial construtivo adicional

Tabela 3:

PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
Quadro 6. Fator de planejamento (Fp)
Anexo à Lei nº

Macrozonas	Macroáreas		Fp R	Fp nR
Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana	Macroárea de Estruturação Metropolitana	Noroeste	0,3	0
		Arco Jacu-Pêssego	0,3	0
		Avenida Cupecê	0,3	0
		Arco Leste	0,3	0
		Fernão Dias	0,3	0
		Arco Tietê	1,2	1,3
		Centro	1,2	1,3
		Arco Tamanduateí	1,2	1,3
		Arco Pinheiros	1,2	1,3
		Arco Jurubatuba	1,2	1,3
	Macroárea de Urbanização Consolidada		0,7	1,3
	Macroárea de Qualificação Urbana		0,6	0,5
	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade		0,3	0
Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental	Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental		1,0	0
	Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental		1,0	0

A tabela abaixo resume os cálculos da área potencial de PCA para os terrenos considerados como com maior potencial ainda passível de desenvolvimento no Perímetro de Intervenção, bem como sua valoração referencial, aplicando-se os parâmetros indicados anteriormente.

Tabela 4:
Terrenos com maior potencial ainda passível de desenvolvimento.

Terreno (SQL)	Proprietário	Área (m^2)	At (m^2)	CA max.	Ac (m^2)	V (R$/$m^2$)	Fs	Fp	C (R$/$m^2$)	PCA (m^2)	Outorga (R$ mil)
A) Terrenos com maior potencial ainda passível de desenvolvimento											
097.041.0003-5	Votorantim Participações S.A.	41.443	24.866	4,40	109.410	1.936	1,00	1,28	563	84.544	47.615
097.041.0002-7	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	36.802	25.761	4,40	113.350	1.936	1,00	1,28	563	87.589	49.330
097.042.0004-8	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	28.753	20.127	4,40	88.559	1.936	1,00	1,28	563	68.432	38.541
097.086.0003-2	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	2.040	2.040	4,00	8.160	3.106	1,00	1,28	994	6.120	6.083
097.086.0004-0	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	15.355	15.355	4,40	67.562	3.106	1,00	1,28	904	52.207	47.172
097.086.0016-4	Carrefour Comércio e Indústria	15.480	15.480	4,40	68.112	2.816	1,00	1,28	819	52.632	43.116
097.085.0005-4	Cooperativa Agropecuária Holambra	2.742	2.742	4,00	10.968	2.340	1,00	1,28	749	8.226	6.160
Subtotal A		**142.615**	**106.371**	**4,38**	**466.121**	**2.264**			**662**	**359.750**	**238.017**

A tabela abaixo resume os cálculos da área potencial de PCA para os terrenos com empreendimentos desenvolvidos e/ou com menor potencial para adensamento no Perímetro de Intervenção. Apresenta ainda o totalizador de área, considerando números da Tabela 4.

Tabela 5:
Empreendimentos já desenvolvidos.

Terreno (SQL)	Proprietário	Área (m^2)	At (m^2)	CA max.	Ac (m^2)	PCA (m^2)
B) Terrenos com empreendimentos desenvolvidos e/ou com menor potencial para adensamento						
Q85 - L 361 a 1182	Condomínio Villa Lobos Office Park	32.429	32.429	4,00	129.716	97.287
Q85 - L 1184 a 172	Condomínio Vista Verde Office Park	24.994	24.994	4,00	99.976	74.982
Q85 - L 9 a 360	Condomínio Edifício ABC	7.143	7.143	4,00	28.572	21.429
097.051.0019-5	Jaguatirica Empreendimento Imobiliário - Atlas Office Par	28.186	28.186	4,00	112.744	84.558
097.051.0012-8	Paulo Rocha Paggioli	1.124	1.124	4,00	4.496	3.372
097.053.0006-2	CEAGESP (Estacionamento)	4.562	4.562	4,00	18.248	13.686
097.053.0005-4	CEAGESP (91 DP e IML Oeste)	8.136	8.136	4,00	32.544	24.408
097.053.0007-0	Prefeitura Municipal de São Paulo (Cingapura Madeirit)	4.357	4.357	4,00	17.428	13.071
097.052.0001-7	Prefeitura Municipal de São Paulo (Cingapura Madeirit)	9.772	9.772	4,00	39.088	29.316
Subtotal B		**120.703**	**120.703**	**4,00**	**482.812**	**362.109**
TOTAL (A + B)		**263.318**	**227.074**	**4,18**	**948.933**	**721.859**

Nota: em que pese já existir edificação sobre o terreno do Carrefour, adotou-se a premissa neste trabalho de que poderá haver desenvolvimento imobiliário futuro naquela gleba, sem prejuízo da manutenção da operação existente.

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.

Considerando-se que vendas ocorrerão mediante leilões abertos ao público, estimulando competição, taxas implícitas podem ser reduzidas. Ainda, na perspectiva do poder público, programa de intervenções deve ser orçado em patamares superiores aos indicados nesta modelagem, que partiu de custos (sem margem de lucro) referenciais válidos para contratações entre privados. Contrapartida maior deriva taxas de desconto implícitas ainda menores. O marco inicial adotado para o primeiro leilão, para o qual os cálculos a valor presente se referem, é a aprovação definitiva do PIU e subsequente assinatura dos instrumentos jurídicos relacionados, permitindo realização do primeiro leilão. O segundo leilão é projetado com uma defasagem de 3 anos em relação ao primeiro leilão, e portanto os fluxos dessa segunda etapa são descontados para esse segundo marco inicial deslocado.

É importante ressaltar que os cálculos apresentados ao lado (Tabela 6) estão demonstrados em valores reais (moeda constante), portanto assume-se implicitamente uma valorização equivalente à inflação durante todo o período de projeções.

Tabela 6:
Curva Projetada para a absorção dos futuros empreendimentos imobiliários disponíveis e cálculo da outorga onerosa implícita a valor presente, para fins de determinação do patamar mínimo para as duas fases do programa de intervenção.

# 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**

O projeto considera que o vencedor do leilão deverá assumir a responsabilidade pela edificação das habitações de interesse social e equipamentos públicos nas áreas institucionais, incluindo a contratação, gestão e execução das construções e obras, bem como gestão dos demais itens previstos como intervenções. Nesse sentido, prevê-se a antecipação dos valores projetados de outorga, desembolsados na modalidade "in natura", através da entrega das obras de acordo com os requerimentos técnicos estabelecidos no projeto e demais exigências e obrigações do poder público.

Em adição aos recursos financeiros gerados, o desenvolvimento imobiliário do Perímetro de Intervenção proporcionará outros ganhos públicos materiais, incluindo doação de áreas como resultado do parcelamento de solo (viário, áreas verdes, áreas institucionais), áreas de fruição pública, desocupação de áreas públicas atualmente ocupadas de forma irregular e pagamento da cota de solidariedade. Outros impactos relevantes compreendem arrecadação incremental com IPTU e ISS, geração de emprego e renda por período prolongado e indução positiva sobre o entorno, incluindo área da CEAGESP, de propriedade da União Federal e cujos potenciais construtivos associados pertencem à Prefeitura Municipal.

Conforme demonstrado, a estruturação do projeto busca implementar uma primeira fase mais célere, sem dependência de recursos (financeiros ou terrenos) do poder público, cujo papel ficará mais concentrado no acompanhamento da boa execução das intervenções acordadas. Apesar dos desafios relacionados à incerteza de mercado, em especial demanda por produtos imobiliários na região, partindo-se de referências de valoração de PCA aplicadas à primeira fase e do estoque total de PCA passível de disponibilização para o perímetro, estima-se que a Prefeitura, através da oferta subsequente de PCA, poderá atingir e até superar os valores requeridos para as intervenções prioritárias previstas, permitindo avanço sobre outros itens do Programa de Interesse Público descrito neste caderno.

Apesar da estruturação do projeto virtualmente eliminar a necessidade de recursos financeiros públicos para execução das intervenções, a região poderá ainda ser beneficiada com aportes incrementais, que permitiriam aceleração e ampliação dos esforços de desenvolvimento. A fonte de financiamento de eventuais recursos públicos pode envolver programas federais (ex: Minha Casa Minha Vida, subsídios BNDES e Caixa), programas estaduais (ex: Casa Paulista) e programas municipais (ex: PIU Arco Pinheiros, Programa Casa da Família, Parcerias Público Privadas e locação social), bem como parcerias com outras instituições multilaterais (ex: Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento).

Efeitos da aplicação do Cenário Alternativo

Caso o Cenário Base não seja aplicado, partindo-se para soluções na direção de Cenários Alternativos, em adição aos efeitos negativos descritos anteriormente, estima-se um significativo impacto financeiro no projeto.

A antecipação de recursos associados ao potencial construtivo adicional, nos termos descritos acima, representa modalidade extraordinária, diretamente associada à perspectiva de promover um modelo de desenvolvimento sustentável e alinhado às melhores práticas preconizadas no marco regulatório do Município de São Paulo e em experiências internacionais bem-sucedidas.

Nesse sentido, a escolha por opções na direção de Cenários Alternativos em detrimento ao Cenário A pode acarretar efeitos que impactam significativamente nas soluções ora trabalhadas, dado que resultam em diminuição do montante de recursos privados disponíveis para aplicação no Programa de Intervenções, como por exemplo:

1. Diminuição da área computável desenvolvida, com impacto automático no valor arrecadado pela PMSP associado ao potencial construtivo adicional e à cota de solidariedade;

2. Demanda de fundos para honrar a desapropriação de áreas privadas, respeitando valores de mercado vigentes, reduzindo verba disponível para produção de unidades de HIS;

3. Incremento de complexidade das soluções, derivando prazos ainda mais incertos e prolongados, aumentando perfil de risco do projeto e reduzindo interesse dos privados.

A depender da magnitude do desvio em relação ao Cenário Base, parte-se de um projeto ancorado em uso primordial de novo capital privado injetado sobre terrenos vocacionados para habitação de interesse social em direção a um projeto mais dependente de novos recursos públicos injetados sobre terrenos com zoneamento definido para outros usos.

1.2
USOS DE RECURSOS

O PIU apresenta um amplo Programa de Interesse Público e, através do diagnóstico realizado, elenca uma série de melhorias recomendadas para sua região de inserção.

O foco principal das intervenções concentra-se no tema da habitação. Busca-se, nesse sentido, priorizar a edificação de novas unidades de HIS, seguindo boas práticas que abrangem o desenho arquitetônico das unidades, sua interação direta com equipamentos públicos, e a assistência social aos moradores.

O objetivo é viabilizar a disponibilização dessas unidades para as famílias já residentes no entorno, cumprindo-se o cronograma mais célere possível, mantidas as preocupações quanto à preservação, zeladoria e sustentabilidade das edificações.

O programa de intervenções define que a realização destas ações é considerada como contrapartida obrigatória, ou seja, já pré-definidas como parte das obrigações a serem assumidas pelos interessados no 1º e 2º Leilão.

O programa fixa ainda outras intervenções em caráter eletivo, ou seja, a serem selecionadas dentre a lista apresentada e propostas pela Prefeitura, com consulta ao Conselho Gestor da AIU.

Essas intervenções abrangem itens já apontados na proposta de ordenamento urbanístico (extensão da área verde, abertura de novas vias, e criação de servidão de passagem para pedestres e ciclistas, dentre outras), e incluem também regularização fundiária do Cingapura e mobiliário de equipamentos públicos.

Segue abaixo resumo do plano de aplicação dos recursos, relativos às intervenções obrigatórias:

1) Edificação de novas unidades de Habitação de Interesse Social para atendimento às famílias residentes nas favelas do entorno imediato.
Atendimento às famílias cadastradas pela SEHAB residentes na favela do Nove e na favela da Linha e às famílias com residência irregular no Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite. Esta iniciativa inclui todos os investimentos relacionados aos projetos de edificação das habitações de interesse social. Famílias que eventualmente não desejem ser transferidas para as novas unidades HIS devem ser indenizadas.

2) Edificação de áreas não residenciais nas áreas institucionais (equipamentos públicos e comércio).
Abrange a edificação dos equipamentos públicos definidos pela PMSP para as áreas térreas sob os novos empreendimentos de HIS previstos no item 1. A definição foi pautada em reuniões coordenadas entre as Secretarias Municipais de Habitação, Assistência e Desenvolvimento Social, Saúde, Educação e Desenvolvimento Econômico. Foram pré-selecionados, de forma não definitiva, os seguintes equipamentos: Unidade de Acolhimento; Unidade Básica de Saúde e Centro de Atenção Psicossocial (SMS); Centro de Convivência Intergeracional; Instituição de Longa Permanência para Idosos e Centro de Acolhida (SMADS); Restaurante Escola e Centro de Capacitação Profissional (SMDE) e Centro de Educação Infantil (SME).

Este item inclui ainda a construção de novas unidades comerciais a serem destinadas preferencialmente a atuais operadores de comércio local, que ocupam áreas em condições irregulares.

3) Serviços de gestão social e condominial de apoio à manutenção predial.
Este item inclui equipes de assistentes sociais e outros profissionais especializados para atendimento às famílias moradoras das futuras habitações de interesse social, fornecendo auxílio no convívio com o novo condomínio e no planejamento financeiro necessário. O processo visa minimizar o risco de falta de familiaridade com a nova dinâmica social e deterioração do ambiente. Ainda, relativamente aos serviços de apoio à manutenção predial para os condomínios HIS, estes consistirão num plano de manutenção preventiva e corretiva dos sistemas hidrosanitários, elevadores e telhados e deverá contemplar detalhamento de rotinas, procedimentos internos e relacionamento com fornecedores. Não estão incluídos neste item a administração de funcionários e manutenção predial – que deverão ser suportadas por taxa específica a ser estabelecida pelos condôminos.

4) Reabilitação do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite.
A reabilitação é inspirada em programas municipais anteriores e busca a reforma de instalações, sistemas e áreas condominiais, bem como demolições de unidades comerciais e ocupações irregulares, restituindo e qualificando espaços condominiais e os edifícios existentes e melhorando sua integração à vizinhança.

5) Recomposição de viários.
Refere-se às obras para recomposição das ruas após mudança das famílias hoje residentes nas Favelas no Nove e da Linha para as novas habitações construídas. As obras serão executadas após demolição das edificações existentes, a cargo do poder público.

6) Arborização urbana.
Refere-se à execução de Plano de arborização e posterior plantio de espécies na área de abrangência do PIU VL.

Tabela 7:
Programa de Intervenções Obrigatórias
Valores em R$

Etapa do Projeto	Rubrica	Referência	Intervenção	Quantificação	Estimativa de Custo (R$)
I	Construção de HIS - Área Institucional	O1	Para moradores da Favela do Nove e invasões do Cingapura Madeirite	400 U.H.	42.300.000
	Equipamentos Públicos e Comércio	O2	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	4.375 m²	8.160.750
		O3	Unidades comerciais	570 m²	1.154.250
	Gestão Social e Condominial	O4	Gestão social e condominial do Conjunto Cingapura Madeirite e dos condomínios de HIS a serem construídos na área institucional do PIU	60 meses	4.320.000
	Requalificação Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite	O5	Requalificação, incluindo reforma de edifícios, instalações e áreas comuns atualmente ocupadas	400 U.H.	10.000.000
	Reconstrução de Via Pública	O6	Recomposição da R. Japiaçú na área atualmente ocupada pela Favela do Nove	4.800 m²	1.200.000
	TOTAL I				**67.135.000**
II	Construção de HIS em um dos Cenários PIU VL	O7	Para moradores da Favela da Linha	396 U.H.	41.877.000
	Equipamentos Públicos e Comércio	O8	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	2.375 m²	5.467.500
		O9	Unidades comerciais	300 m²	607.500
	Gestão Social e Condominial	O10	Gestão social e condominial dos condomínios de HIS a serem construídos para atendimento dos moradores da Favela da Linha	60 meses	2.160.000
	Construção de Via Pública	O11	Construção da Av. D (atual área da Favela da Linha)	7.315 m²	1.828.750
	Arborização Urbana	O12	Na área de abrangência do PIU VL	30 hectares	850.000
	TOTAL II				**52.790.750**
	TOTAL Obrigatórias: I + II				**119.925.750**

Tabela 8:
Programa de Intervenções Eletivas
Valores em R$

Rubrica	Referência	Intervenção	Quantificação	Estimativa de Custo (R$)
Extensão do bulevar	E1	Extensão do bulevar no trecho localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	2.550 m²	1.338.750
Construção de Vias Públicas	E2	Via de pedestres e ciclistas entre a futura Av. D (atual Favela da Linha) e a Av. Queiroz Filho - não inclui desapropriação ou gestão de servidão de passagem, localizada no condomínio cadastrado sob os contribuintes nº 1184 a 1723 da quadra 85	950 m²	237.500
	E3	Via entre Av. Gastão Vidigal e Av. Dr. José César de Oliveira (não inclui desapropriação), localizada nos lotes 4 e 16 da quadra 86	4.080 m²	1.020.000
	E4	Via entre as ruas Dr. Seidel e Fröben, localizada no lote da SPTrans objeto do Cenário A, separando a quadra destinada ao EHIS do PIU VL da quadra destinada ao EHIS da PPP Casa da Família (não inclui desapropriação)	2.800 m²	700.000
	E5	Trecho da Rua Potsdam, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²	360.000
	E6	Trecho da Rua Heliópolis, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiaçú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²	360.000
Regularizações Cingapura Madeirite	E7	Recuperação de créditos e regularização edilícia e fundiária do Conjunto Cingapura Madeirite	400 UHIS	4.500.000
Custos Condominiais	E8	Administração, funcionários, manutenção predial	60 meses	7.200.000
Gestão de Servidão de Passagem	E9	Segurança, manutenção, água e luz referentes à via da Intervenção E2	60 meses	800.000
Equipamentos públicos - mobiliário	E10	Instalação de mobiliário e equipamentos técnicos	6.750 m²	10.125.000
TOTAL Eletivas				**26.641.250**

PROJETO DE LEI Nº ...

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 sua implantação.

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I
Do Conceito

Art. 1º Fica aprovado o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos – PIU-VL, compreendendo um conjunto integrado de intervenções e medidas ambientais, sociais e econômico-financeiraspromovidas pela Prefeitura Municipal de São Paulo, por intermédio da empresa SP-Urbanismo, com a participação de terceiros interessados, sob coordenação do Poder Público, com o objetivo de articular o ordenamento e a reestruturação urbana na área de abrangência territorial definida nesta lei.

§ 1º O PIU-VL é resultado dos estudos de viabilidade urbanística, econômica e jurídica desenvolvidos no âmbito do processo administrativo nº 2016-0.193.579-6 e do processo administrativo com registro SEI nº 7810.2018/0001045-4, cabendo a esta lei disciplinar a regulação jurídico-urbanística necessária à sua implantação e à sua integração com o Projeto de Intervenção Urbana do Arco Pinheiros – PIU Arco Pinheiros, previsto no artigo 76, § 3º, inc. IV da Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

§ 2º Integram esta lei os anexos abaixo relacionados:

I - Mapas do PIU-VL, compreendendo:

a) Mapa Específico do PIU-VL, incluindo o Perímetro de Adesão da Área Intervenção Urbana (AIU-VL), a demarcação da área sujeita a Projeto Específico de Parcelamento do Solo e dos imóveis elegíveis ao atendimento da população moradora reassentada em função da implantação da Etapa II do PIU-VL ("Anexo 1");

b) Mapa Indicativo dos melhoramentos viários associados ao projeto referencial de parcelamento do solo ("Anexo 2");

II - Quadros dos Parâmetros Urbanísticos:

a) Quadro dos Parâmetros Urbanísticos aplicados no Perímetro de Adesão da AIU-VL ("Anexo 3");

b) Quadro dos Percentuais Mínimos de Destinação de Área Pública aplicados à área do Projeto Específico de Parcelamento do Solo ("Anexo 4");

III - Caderno Técnico ("Anexo 5"), com elementos de informação para interpretação dos dispositivos do PIU-VL, contendo:

a) Modelo Econômico de suporte à avaliação do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL;

b) Projeto Urbanístico Referencial e Diretrizes Gerais para o Projeto Específico de Parcelamento do Solo;

c) Cadastro para atendimento habitacional de responsabilidade da SEHAB;

IV - Detalhamento do Programa de Intervenções da AIU-VL, contendo extrato das intervenções obrigatórias e eletivas previstas, especialmente:

a) Quadro com definição dos elementos constantes da Etapa I e Etapa II ("Anexo 6");

b) Especificações Técnicas Gerais e Padrões de Qualidade das Habitações de Interesse Social – HIS, equipamentos e instalações públicas e serviços de gerenciamento social ("Anexo 7").

§ 3º Os mapas integrantes desta Lei correspondem aos arquivos digitais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, assinados eletronicamente e constantes do processo administrativo nº 2016-0.193.579-6 e do processo administrativo com registro SEI nº 7810.2018/0001045-4, disponibilizados pelo Executivo no Portal da Prefeitura do Município de São Paulo na Internet.

Da Abrangência Territorial

Art. 2º Fica criada a Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos – AIU-VL, contida no subsetor Arco Pinheiros da Macroárea de Estruturação Metropolitana, destinada a implantação do PIU-VL.

§ 1º O PIU-VL abrange as áreas do Perímetro de Adesão e do Perímetro Expandido, assim conceituados:

I - Perímetro de Adesão: delimita o território no qual incidirá o regramento urbanístico específico da AIU-VL trazido nesta lei;

II - Perímetro Expandido: composto pelas demais áreas do Subsetor Arco Pinheiros, não contidas no Perímetro de Adesão, no qual poderão ser realizados investimentos para a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL.

§ 2º O Perímetro do Projeto Específico de Parcelamento de Solo estabelecido por esta Lei é localizado no interior do Perímetro de Adesão da AIU-VL, sendo também demarcado no Anexo 1.

Seção III
Das Definições

Art. 3º Para fins do disposto nesta Lei consideram-se as seguintes definições:

I - **Potencial Construtivo Adicional**: bem jurídico dominial, de titularidade do Município de São Paulo, disponibilizado pelo PIU-VL em quantidade obtida a partir dos cálculos constantes do Anexo 5, e que cumpre as suas funções urbanísticas e socioambientais no território da AIU-VL e no Arco Pinheiros como um todo, proporcionando a implantação das contrapartidas previstas nesta Lei em função de sua aquisição e distribuição por particulares, mediante os procedimentos nela descritos;

II - **Programa de Intervenções**: conjunto de intervenções sociais, ambientais e físico-territoriais, a serem realizadas de forma faseada e integrada, mediante processos com a participação da sociedade civil, em caráter privado, público, ou público-privado, indicadas no Anexo 6, necessárias à obtenção das melhorias urbanísticas, socioeconômicas e ambientais do PIU-VL;

III - **Termo de Compromisso**: instrumento de ajuste a ser firmado entre o Poder Público e os adquirentes do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL nos leilões de cada uma das Etapas do Programa de Intervenções previstos nesta Lei, que conterá o rol de obras e intervenções das respectivas etapas, bem como as condições e prazos de sua implantação e as sanções pelo descumprimento de seus termos;

IV - **Projeto Específico de Parcelamento de Solo:** projeto de parcelamento de solo dos imóveis incluídos na área demarcada no Anexo 1, realizado sem necessidade de unificação dos mesmos, podendo ser implantado de modo integral ou faseado, e que autoriza a destinação das áreas públicas havidas em função do parcelamento do solo considerando a totalidade do apontado território, nos termos e condições previstas nesta lei, observados os Anexos 3, 4 e 5;

V - **Opção de Venda**: cláusula obrigatória do Termo de Compromisso referente ao Primeiro Leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, que autoriza o Poder Público a exercer o direito de alienar diretamente ao vencedor do apontado certame o montante de 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados) do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, nos termos especificados nesta lei.

Seção IV
Dos Objetivos Específicos, Diretrizes e Estratégias de Transformação Urbanística

Art. 4º O PIU-VL considera os objetivos a serem alcançados no Setor Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, nos termos do artigo 12, § 1º da Lei n. 16.050/2014 – PDE, e tem como objetivos específicos:

I - viabilizar a provisão de Habitação de Interesse Social – HIS com reassentamento integral para os moradores da Favela do Nove, da Favela da Linha e das ocupações de áreas condominiais do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite, promovendo a permanência desses moradores na áreas definidas nesta lei;

II - desenvolver Habitação de Interesse Social – HIS com uso misto e qualificação do espaço urbano, promovendo-se a ocupação do espaço térreo com usos de interesse coletivo, como equipamentos públicos, comércio e serviços;

III - construir edificações destinadas a equipamentos públicos municipais, especialmente aqueles ligados às redes de saúde, educação, assistência social e desenvolvimento econômico, de forma a garantir a presença do Poder Público

municipal nas habitações de interesse social produzidas em função da aplicação desta lei;

IV - promover a melhoria das condições de habitabilidade do conjunto habitacional Cingapura Madeirite e a restituição dos espaços públicos do ramal ferroviário e das Ruas Japiaçu e Prof. Ariovaldo Silva, mediante ações e intervenções necessárias a tanto;

V - requalificar áreas subutilizadas dos imóveis antigamente dedicados ao uso industrial, com densidades compatíveis com as diretrizes de desenvolvimento da MEM e usos mistos;

VI - promover o desenvolvimento urbano, proporcionando a ocupação urbana plural, com alta densidade construtiva e habitacional, diminuindo a demanda por viagens e por transporte, com o estímulo à produção de habitação para distintos segmentos de renda, combinada com usos não residenciais de interesse público e que promovam a urbanidade;

VII - viabilizar o parcelamento do solo nos termos definidos nesta Lei, com o mais adequado aproveitamento para abertura de novas ruas, destinação de áreas verdes e instalação de equipamentos institucionais;

VIII - possibilitar a utilização do Potencial Construtivo Adicional aplicável ao território do Perímetro de Adesão como referência de aproveitamento dos lotes resultantes de seu processo de transformação;

IX - identificar as áreas contaminadas existentes e avaliar as medidas necessárias para sua reintegração às dinâmicas urbanas locais, bem como as estratégias para utilização no atendimento dos objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

X - melhorar e organizar a rede de espaços públicos e a infraestrutura urbana, ampliando a oferta de sistemas de drenagem, áreas verdes e de lazer e sua conectividade com as redes de transportes e de equipamentos públicos;

XI - proporcionar a valorização urbanística do parque fluvial do Rio Pinheiros, em desenvolvimento ao longo das suas margens, especialmente em função da sua conexão com a Av. Dr. Gastão Vidigal;

XII - implantar arborização viária e aumentar as áreas verdes permeáveis com fins de mitigação das ilhas de calor;

XIII - desenvolver ações de assistência e desenvolvimento social para atender a população socialmente vulnerável e buscar a sua inclusão no processo de desenvolvimento urbano proposto;

XIV - desenvolver parcerias entre os agentes econômicos da região para promoção de programas de qualificação profissional que sejam compatíveis com as vocações econômicas do território, em especial ligadas à economia criativa, garantindo a orientação técnica e de gestão de negócios, a formalização dos empreendedores, a orientação para acesso ao mercado, entre outras atividades necessárias;

XV - implantar infraestrutura para melhoria de segurança ao pedestre;

XVI - implantar a rede cicloviária no Perímetro de Adesão AIU-VL, para futura conexão ao sistema de transporte, aos parques e equipamentos públicos.

Art. 5º O PIU-VL tem como diretrizes:

I - a promoção de transformações estruturais orientadas para o maior aproveitamento da terra urbana, com o aumento nas densidades construtiva e demográfica;

II - a recuperação da qualidade dos sistemas ambientais existentes;

III - a manutenção da população moradora constante do cadastramento conduzido pela Secretaria Municipal de Habitação – SEHAB, identificada no Anexo 5, na área de abrangência do PIU-VL, com oferta adequada de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas;

IV - converter parte da valorização imobiliária decorrente de investimentos privados autorizados e orientados por esta Lei em melhorias e benefícios de interesse público;

V - redefinição dos parâmetros de uso e ocupação do solo de forma associada ao processo de qualificação dos espaços públicos e da paisagem, apoiada na implantação de infraestrutura urbana;

VI - integração do núcleo urbano originado a partir da implantação de equipamentos públicos e habitações de interesse social produzidas em função desta Lei ao tecido urbano e social vizinhos;

VII - possibilitar a mudança de usos predominantemente industriais para usos compatíveis ao zoneamento atual, sem necessidade de demolição das edificações existentes.

Art. 6º A implantação do PIU-VL observará, no mínimo, as seguintes estratégias de transformação urbanística:

I - implantação, como contrapartida à alienação do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, das intervenções previstas no seu Programa de Intervenções, bem como destinação de recursos em função da sua comercialização em contas segregadas do FUNDURB, vinculadas ao desenvolvimento urbano do território do PIU-VL e do PIU Arco Pinheiros;

II - celebração de Termos de Compromisso entre o Poder Público e os adquirentes do Potencial Construtivo Adicional nos leilões celebrados pela Administração Pública, de modo a fixar as condições de implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL referidas em cada Etapa, inclusive no tocante às intervenções eletivas eventualmente selecionadas pelo Conselho Gestor da AIU-VL previamente ao primeiro leilão previsto nesta lei;

III - possibilidade, nos terrenos destinados a Projeto Específico de Parcelamento de Solo, assinalados no Anexo 1, de reunificação de matrículas imobiliárias e de parcelamento e reparcelamento do solo, com abertura de novos espaços públicos, destinação de áreas verdes e instalação de equipamentos institucionais, nos termos do Anexo 4;

IV - estabelecimento do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL a partir da análise global das possibilidades de seu adensamento construtivo e habitacional, estimulando-se o desenvolvimento local de forma a atender a destinação urbanística do território tendo em vista a sua inserção urbana e metropolitana, nos termos do Anexo 5;

V - disponibilização, por parte do Poder Público, dos terrenos necessários à implantação das habitações de interesse social e equipamentos públicos previstos no Programa de Intervenções da AIU-VL, inclusive por meio do instrumento de permuta.

Parágrafo único. As obras e intervenções previstas no Termo de Compromisso referente à Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL serão as executadas pelo vencedor do primeiro leilão previsto nesta Lei, na hipótese da execução da Opção de Venda constante do seu artigo 28.

CAPÍTULO II
REGRAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Seção I
Dos Parâmetros Urbanísticos Gerais

Art. 7º Aplicam-se ao Perímetro de Adesão da AIU-VL os parâmetros urbanísticos definidos no Anexo 3 desta Lei e, em caráter suplementar, as disposições da Lei 16.402, de 22 de março de 2016 – LPUOS referentes à Zona de Estruturação Urbana – ZEU.

Art. 8º O estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL é de 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados), sendo distribuído nos termos previstos nesta Lei.

Parágrafo único. Nos termos do artigo 116, § 3º do PDE, em caso de sucesso do leilão referente à Etapa I do Programa de Intervenções da AIU-VL, o coeficiente de aproveitamento máximo dos lotes integrantes do Perímetro de Adesão da AIU-VL será 6,0 (seis).

Art. 9º Aos lotes integrantes do Perímetro de Adesão da AIU-VL não se aplica a disciplina do artigo 44 da LPUOS na hipótese de reforma, requalificação ou mudança de uso, de modo temporário ou definitivo, das edificações existentes.

Art. 10. Nos terrenos definidos como área institucional poderão ser implantados equipamentos públicos e habitações de interesse social, sendo permitidos neste conjunto de edificações a alocação de espaços e a implantação de usos e atividades destinados a proporcionar suporte à vida comunitária, tais como serviços e comércio.

Art. 11. Nos termos do artigo 137 da LPUOS, o processo de licenciamento de parcelamento do solo ou de licenciamento edilício em terrenos contaminados ou com suspeita de contaminação por material nocivo ao meio ambiente ou à saúde pública na área de abrangência do PIU-VL poderá ser iniciado antes da sua reabilitação, sendo, contudo, obstada a emissão de Alvará de Execução do respectivo parcelamento ou edificação até a sua recuperação.

Seção II
Do Projeto Específico de Parcelamento do Solo

Art. 12. O Projeto Específico de Parcelamento de Solo previsto nesta Lei poderá ser implantado na área demarcada no Anexo 1.

Parágrafo único. O Projeto Específico de Parcelamento de Solo observará o disposto no Anexo 4, e será detalhado pelos interessados a partir do Projeto Urbanístico

Referencial previsto no Anexo 5, quando de seu pedido de licenciamento junto aos órgãos públicos.

Art. 13. O Projeto Específico de Parcelamento do Solo deverá abranger toda área demarcada no Anexo 1, sendo protocolado especificamente para dar cumprimento aos termos desta Lei, ou, alternativamente, a partir de pedido de avaliação integrada de projetos de parcelamento já em tramitação junto ao Poder Público municipal, observando-se, no mínimo, às seguintes disposições:

I - o requerimento será realizado mediante solicitação de expedição de Certidão de Diretrizes Urbanísticas para o parcelamento da área, cabendo à SP-Urbanismo a avaliação prévia quanto à sua adequação ao PIU-VL, especialmente nos seguintes aspectos:

a) atendimento às diretrizes de configuração das áreas verdes, áreas institucionais e do sistema viário, expressas no Anexo 5;

b) integração e articulação com o entorno, especialmente com o sistema viário existente e proposto do PIU Arco Pinheiros;

c) demais diretrizes urbanísticas trazidas nesta Lei.

II - após aprovação pela SP-Urbanismo, o requerimento previsto no inciso anterior será analisado pela Comissão de Análise de Projetos de Parcelamento do Solo – CAPPS, da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL que analisará o feito atendendo-se as disposições desta Lei e determinará a expedição da Certidão de Diretrizes Urbanísticas pela unidade competente daquela Secretaria, contendo, no mínimo:

a) o licenciamento urbanístico preliminar, com definição das áreas destinadas ao Poder Público em função do parcelamento do solo, nos termos dos Anexos 4 e 5;

b) demais informações úteis ao licenciamento urbanístico, incluindo disposições sobre saneamento básico, destinação de águas pluviais e tratamento de áreas contaminadas, nos termos previstos nesta lei.

III - o Projeto Específico de Parcelamento de Solo será executado pelos interessados, que promoverão sua implantação de maneira integral ou em fases, não cabendo ao Poder Público atos de desapropriação de imóveis para tal finalidade, observando-se, no mínimo as seguintes disposições:

a) a aprovação do Projeto Específico de Parcelamento de Solo autoriza a expedição de certidões e decretos de aprovação de loteamento individualizados para cada um dos imóveis que compõem a sua área de abrangência;

b) na hipótese de antecipação de destinação de área institucional para qualquer dos lotes, fica autorizada a emissão dos documentos necessários para fins de registro no Competente Registro de Imóveis; e

c) na hipótese de realização em fases do Projeto Específico de Parcelamento de Solo, observada a legislação federal e estadual sobre o tema, poderão ser convencionados prazos máximos para realização das demolições das edificações preexistentes e das obras de infraestrutura, desde que atendidos os objetivos e diretrizes desta lei.

IV - implantação, nas áreas institucionais resultantes da destinação de áreas públicas, dos equipamentos públicos e habitações de interesse social previstos como contrapartida à aquisição do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL referente à Etapa I do Programa de Intervenções, de modo a promover o reassentamento dos moradores da Favela do Nove e das ocupações de áreas condominiais do conjunto habitacional Cingapura Madeirite, observando-se o cadastro constante no Anexo 5 desta Lei;

V - as áreas públicas a serem destinadas em função da implantação do Projeto Específico de Parcelamento do Solo deverão ser consideradas globalmente, a partir do quadro de áreas previsto no Anexo 4, independentemente da previsão ordinária de destinação trazida na LPUOS para o parcelamento das glebas integrantes de sua área de abrangência, facultada a destinação das áreas institucionais integralmente em uma das glebas parceladas, nos termos da proposta de Projeto Urbanístico Referencial constante no Anexo 5;

VI - uma vez emitida a Certidão de Diretrizes Urbanísticas de parcelamento do solo prevista neste artigo, poderá haver a destinação imediata das áreas públicas institucionais, facultado o licenciamento edilício dos equipamentos públicos e habitações de interesse social previstos na Etapa I do Programa de Intervenções desta Lei, independentemente da apresentação da matrícula do terreno;

VII - os terrenos resultantes do Projeto Específico de Parcelamento de Solo poderão ser reparcelados ou reloteados, destinando-se, neste caso, as áreas públicas ordinariamente exigidas pela legislação de regência.

Art. 14. Para viabilizar a realização do Programa de Intervenções do AIU-VL, é permitida a aprovação de projetos de edificações nos lotes oriundos do Projeto Específico de Parcelamento do Solo, inclusive de equipamentos públicos e habitações de interesse social, previamente à expedição do Termo de Verificação e Execução de

Obras – TVEO, total ou parcial, do Projeto Especifico de Parcelamento do Solo, desde que, cumulativamente:

a) já tenha sido emitido o respectivo Alvará de Execução de Obras de Loteamento;

b) o loteador tenha prestado as garantias para execução das obras, nos termos da lei; e

c) tenha sido realizado o registro do Alvará de Execução de Obras de Loteamento daquela fase no competente Cartório de Registro de Imóveis.

Parágrafo único. A expedição do certificado de conclusão dos empreendimentos particulares realizados no Perímetro de Adesão da AIU-VL somente poderá ocorrer após a emissão do TVEO, total ou parcial, do Projeto Especifico de Parcelamento do Solo.

CAPÍTULO III
DO PROGRAMA DE INTERVENÇÕES

Art. 15. O Programa de Intervenções da AIU-VL é previsto no Anexo 6 desta Lei.

§ 1º As intervenções são divididas entre obrigatórias e eletivas, sendo consideradas intervenções obrigatórias:

I - a execução das obras de construção de equipamentos públicos e habitações de interesse social destinadas ao reassentamento dos moradores da Favela do Nove e das ocupações de áreas condominiais do conjunto habitacional Cingapura Madeirite no Perímetro de Adesão da AIU-VL, incluindo-se, em tais conjuntos de edificações a alocação de espaços e a implantação de usos e atividades destinados a proporcionar suporte à vida comunitária, tais como serviços e comércio;

II - a produção de equipamentos públicos e habitações de interesse social nas ZEIS, em terreno disponibilizado pelo Poder Público, elegíveis ao reassentamento dos moradores da Favela da Linha, apontadas no Anexo 1, incluindo-se, em tais conjuntos de edificações a alocação de espaços e a implantação de usos e atividades destinados a proporcionar suporte à vida comunitária, tais como serviços e comércio;

III - a promoção, após o reassentamento da população moradora de tais espaços:

a) da restituição das áreas condominiais do conjunto habitacional Cingapura Madeirite, providenciando-se a sua desobstrução física para fins de plena fruição dos condôminos;

b) da desobstrução física e a reafetação das Ruas Japiaçu e Prof. Ariovaldo Silva e implantação de infraestrutura básica correspondente ao uso comum do povo;

c) da desobstrução física do ramal ferroviário desativado, onde hoje situa-se a Favela da Linha, e implantação de sistema viário definido no Anexo 2;

IV - a implantação do adensamento construtivo e populacional na área demarcada como destinada ao Projeto Específico de Parcelamento de Solo, nos termos desta Lei, incluindo a requalificação da área, a destinação das áreas públicas e a construção de equipamentos públicos e habitações de interesse social;

V - a requalificação e reforma do sistema viário, de drenagem e das áreas verdes localizadas no Perímetro de Adesão da AIU-VL, após a realização de desobstrução física prevista no inciso III deste artigo;

VI - implantação de equipamentos públicos nas áreas institucionais.

VII - a requalificação do conjunto habitacional Cingapura Madeirite, visando a melhoria das suas condições de habitalidade.

§ 2º As intervenções eletivas, de execução obrigatória após a seleção prevista neste parágrafo, serão definidas pelo Poder Público previamente à convocação do primeiro leilão previsto nesta Lei, e constarão dos Termos de Compromisso firmados com os adquirentes do Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL, sendo estabelecidas na seguinte conformidade:

I - as intervenções eletivas devem ser escolhidas dentre as integrantes do Anexo 6;

II - a definição das intervenções eletivas ocorrerá mediante demonstração, realizada pela Municipalidade, de viabilidade financeira de sua implantação mediante a alienação do Potencial Construtivo Adicional levado a leilão na respectiva Etapa de implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL, garantida a execução das intervenções previstas no § 1º deste artigo;

III - o Conselho Gestor da AIU-VL opinará, considerando a demonstração prevista no inciso anterior, sobre quais intervenções eletivas integrarão o Termo de Compromisso a ser firmado com os adquirentes do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL em cada um dos leilões previstos nesta Lei.

§ 3º Nos equipamentos públicos e habitações de interesse social implantados na área institucional originada do Projeto Específico de Parcelamento de Solo e sobre o terreno indicado pelo Poder Público poderão ser instituídos condomínios edilícios, aplicado o

direito de laje previsto na Lei Federal n. 10.406/2002 – Código Civil, bem como outros instrumentos jurídicos previstos na legislação.

CAPÍTULO IV
DA ALIENAÇÃO DO ESTOQUE DE POTENCIAL CONSTRUTIVO ADICIONAL DO PERÍMETRO DE ADESÃO DA ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA – VILLA-LOBOS E DA CONTA SEGREGADA DO FUNDURB

Seção I
Da Alienação do Estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da Área de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa-Lobos

Art. 16. Fica o Poder Público autorizado a alienar o estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL, na conformidade dos critérios e condições estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. Para fins de implantação do PIU-VL, e nos termos do artigo 145, §3º e do artigo 147 do PDE, o estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL é de 500.000 m² (quinhentos mil metros quadrados).

Art. 17. A comercialização do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL será realizada, alternativamente:

I - por intermédio de leilão, nos termos especificados nesta lei;

II - mediante alienação ordinária, nos moldes dos artigos 117 e 145, § 5º do PDE, com as alterações trazidas nesta lei.

§ 1º A alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL tem por objetivo realizar a implantação das Etapas I e II do seu Programa de Intervenções, previstas no Anexo 6.

§ 2º Na hipótese de alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL via leilão, eventuais excedentes financeiros obtidos no certame serão destinados à conta segregada do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB da AIU-VL.

Art. 18. O cumprimento da cota de solidariedade para os empreendimentos desenvolvidos no Perímetro de Adesão da AIU-VL ocorrerá nos termos previstos nos artigos 111 e 112 do PDE, sendo os recursos financeiros eventualmente arrecadados destinados à conta geral do FUNDURB, nos termos do § 2º, inc. III, do mesmo artigo.

Art. 19. O Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL será utilizável no licenciamento de edificações a razão de 1 m² (um metro quadrado) de área construída computável a cada 1 m² (um metro quadrado) de potencial construtivo adicional utilizado, independentemente da localização do empreendimento.

Subseção I
Do Termo de Compromisso

Art. 20. A disciplina da contraprestação devida pelos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional mediante leilão constará de Termo de Compromisso, anexo ao instrumento convocatório do certame, e que terá como conteúdo mínimo:

I - descrição dos elementos do Programa de Intervenções sujeitos a implantação diretamente pelos adquirentes na respectiva etapa;

II - identificação das obrigações do Poder Público e dos particulares adquirentes;

III - garantias de cumprimento do Termo de Compromisso a serem prestadas pelo Poder Público e pelo particular;

IV - matriz de riscos;

V - hipóteses e consequências das alterações do Termo de Compromisso, do seu término antecipado e da eventual prorrogação;

VI - modo de resolução de controvérsias, por meio dos instrumentos previstos pela Lei Municipal nº 16.873 de 22 de fevereiro de 2018, ou outra que vier a sucedê-la;

VII - cronograma de realização da respectiva etapa do Programa de Intervenções, e as consequências para eventuais atrasos.

§ 1º O Termo de Compromisso deverá prever a observância de, no mínimo, as especificações técnicas das obras e dos serviços assumidos pelas partes e previstas no Anexo 7 desta lei.

§ 2º O instrumento convocatório dos leilões, incluindo as minutas dos Termos de Compromisso e demais anexos, preverá a forma da implantação de elementos do Programa de Intervenções constantes da respectiva etapa diretamente pelos particulares adquirentes e suas memórias de cálculo, bem como os prazos referentes a tais obrigações, e será submetido à prévia consulta pública por período não inferior a 30 (trinta) dias.

§ 3º Para fins de atendimento da Opção de Venda prevista nesta Lei, o Termo de Compromisso referente à Etapa I da implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL conterá também os elementos do Programa de Intervenções referentes à Etapa II, previstos com o mesmo nível de informação dos referentes à Etapa I, podendo também prever medidas de acompanhamento e monitoramento das ações necessárias ao início da implantação da Etapa II.

§ 4º O Termo de Compromisso da Etapa I conterá o prazo estimado para a realização do segundo leilão, não superior a 10 anos, observadas as demais disposições trazidas nesta lei.

§ 5º O poder público poderá realizar chamamento público ou aceitar manifestação de interesse para receber projetos básicos das obras dos núcleos urbanos formados pelos equipamentos públicos e habitações de interesse social.

Subseção II

Do Leilão do Estoque de Potencial Construtivo Adicional

Art. 21. A alienação do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão do PIU-VL será realizada em dois leilões, na seguinte conformidade:

I - Primeiro Leilão, de 266.000 m² (duzentos e sessenta e seis mil metros quadrados) de Potencial Construtivo Adicional com preço mínimo correspondente ao orçamento das obras e intervenções da Etapa I do Programa de Intervenções da AIU-VL, atualizados ao tempo da licitação e constantes do Termo de Compromisso a ser firmado pelo seu adquirente;

II - Segundo Leilão, de, no máximo, 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados), tendo como quantidade inicial mínima de Potencial Construtivo Adicional leiloado aquela correspondente ao valor das obras e intervenções da Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL, atualizados ao tempo da licitação e constantes do Termo de Compromisso a ser firmado pelo seu adquirente.

§ 1º O pagamento dos valores arrecadados em leilão será realizado na seguinte forma:

I - execução integral da respectiva Etapa do Programa de Intervenções da AIU-VL, no tempo e modo previstos no Termo de Compromisso, considerando-se desta forma liquidados os valores referentes ao preço mínimo estabelecido para o leilão;

II - depósito de eventuais valores financeiros arrecadados além do preço mínimo estipulado no leilão em conta segregada do FUNDURB da AIU-VL.

§ 2º Eventuais variações de preços e condições de mercado que influenciem no valor das obras e intervenções da AIU-VL previstas em cada Termo de Compromisso serão integralmente suportadas pelos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional nos leilões, não sendo cabíveis ao Poder Público e ao vencedor da respectiva etapa do leilão quaisquer medidas de compensação financeira ou de reequilíbrio econômico-financeiro dos ajustes celebrados.

§ 3º Na hipótese de não alienação integral do estoque de Potencial Construtivo Adicional previsto para o segundo leilão, o seu saldo remanescente deverá ser considerado integrante do montante de Potencial Construtivo Adicional geral do Arco Pinheiros, sendo alienado nos termos previstos pela respectiva legislação de regência.

Art. 22. Cada leilão será iniciado com a publicação de edital para a aquisição integral do Potencial Construtivo Adicional disponibilizado para alienação, contendo os elementos mínimos previstos nesta lei e as condições de participação dos interessados.

§ 1º O vencedor de cada leilão firmará Termo de Compromisso com o Poder Público, a fim de viabilizar a execução integral das intervenções nele previstas, sendo designado como responsável pela execução de tais obrigações.

§ 2º O vencedor de cada leilão fará jus a uma Declaração de Potencial Construtivo Adicional Adquirido, a ser emitida pela SP-Urbanismo.

§ 3º O Potencial Construtivo Adicional adquirido poderá ser utilizado nos projetos de licenciamento edilício no Perímetro de Adesão, de forma imediata.

§ 4º Nos projetos de licenciamento edilício que utilizem o Potencial Construtivo Adicional adquirido em leilão será expedida comunicação via processo eletrônico à SP-Urbanismo, para que seja providenciado o débito da quantidade de potencial construtivo constante na Declaração de Potencial Construtivo Adicional Adquirido utilizado no empreendimento.

§ 5º A comunicação prevista no parágrafo anterior deverá indicar a quantidade de metros quadrados de Potencial Construtivo Adicional destinados ao uso residencial e não residencial, observadas as determinações desta lei;

§ 6º A SP-Urbanismo, após recebida a comunicação, expedirá Certidões de Potencial Construtivo Adicional Vinculado a Lote para a instrução do processo de licenciamento

dos empreendimentos, e providenciará a atualização da Declaração de Potencial Construtivo Adicional Adquirido.

Art. 23. Da totalidade de Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL serão consumidos, no mínimo, 150.000 m² (cento e cinquenta mil metros quadrados) no interior do seu Perímetro de Adesão.

§ 1º Do Potencial Construtivo Adicional a ser consumido no interior do Perímetro de Adesão da AIU-VL, no mínimo 53.000 m² (cinquenta e três mil metros quadrados) deverão ser destinados para a construção de edificações para usos residenciais, observando-se o seguinte:

I - o Potencial Construtivo Adicional obrigatoriamente destinado a usos residenciais poderá ser utilizado em edificações exclusivamente residenciais ou de uso misto;

II - serão considerados como usos equivalentes a usos residenciais, para os fins deste artigo, aqueles enquadrados na categoria de serviços de hospedagem e moradia;

III - as edificações dos equipamentos públicos e Habitações de Interesse Social realizadas como pagamento dos preços mínimos estipulados para os leilões previstos nesta Lei não consumirão Potencial Construtivo Adicional do estoque nela previsto, nem serão computados para fins de atendimento dos percentuais previstos neste artigo.

§ 2º A Declaração de Potencial Construtivo Adicional Adquirido prevista no artigo anterior deverá apontar os percentuais de consumo do estoque e de destinação a usos residenciais no interior do Perímetro de Adesão da AIU-VL.

§ 3º Não se aplicam os limites mínimos de utilização de Potencial Construtivo Adicional previstos neste artigo ao estoque alienado mediante a execução da Opção de Venda prevista no artigo 28 desta Lei.

Art. 24. A partir da assinatura de cada Termo de Compromisso, o Potencial Construtivo Adicional adquirido em leilão poderá ser cedido, gratuita ou onerosamente, aos proprietários de terrenos localizados no Perímetro de Adesão da AIU-VL observando-se o seguinte:

I - o vencedor de cada um dos leilões ou o titular da Opção da Venda estará obrigado a ceder aos proprietários do Perímetro de Adesão da AIU-VL o Potencial Construtivo Adicional para utilização em seus lotes, mediante solicitação realizada no ato de sua vinculação aos processos de licenciamento edilício protocolizados junto aos órgãos públicos, observado o artigo 48 desta Lei;

II - o valor do metro quadrado do Potencial Construtivo Adicional fornecido nos moldes do inciso anterior deverá ser equivalente, no máximo, ao valor obtido mediante a utilização da fórmula da outorga onerosa do direito de construir prevista no PDE para o imóvel em que haverá a edificação.

§ 1º O Potencial Construtivo Adicional adquirido no primeiro leilão poderá ser alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros, a valores livremente estabelecidos entre as partes, desde que, cumulativamente:

I - sejam decorridos 10 (dez) anos da assinatura de cada Termo de Compromisso;

II - sejam executadas integralmente as obras previstas na respectiva Etapa do Programa de Intervenções.

§ 2º O Potencial Construtivo Adicional adquirido no segundo leilão poderá ser alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na área de abrangência do PIU Arco Pinheiros, a valores livremente estabelecidos entre as partes, desde que sejam executadas integralmente as obras previstas na respectiva Etapa do Programa de Intervenções.

§ 3º Serão consideradas executadas obras que tenham recebido o respectivo certificado de conclusão ou tenham sido aceitas pela Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras, mediante termo de quitação.

Art. 25. O primeiro leilão será realizado após a emissão da Certidão de Diretrizes prevista no artigo 13, inc. II desta Lei, sendo o critério de julgamento o de maior lance ofertado pelo Potencial Construtivo Adicional leiloado, respeitado o preço mínimo de avaliação.

Parágrafo único. Não havendo proposta de aquisição do lote do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL ao menos pelo preço mínimo ofertado a leilão, este será considerado fracassado.

Art. 26. O vencedor do primeiro leilão deverá outorgar ao Poder Público Municipal a aceitação da Opção de Venda do estoque remanescente de Potencial Construtivo Adicional alienável no segundo leilão, nos termos e condições previstos no artigo 28 desta Lei.

Art. 27. O segundo leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL será realizado após a disponibilização, pelo Poder Público Municipal, dos terrenos necessários à implantação da Etapa II do Programa de Intervenções.

§ 1º O preço mínimo do Potencial Construtivo Adicional levado a leilão será correspondente ao orçamento das obras e intervenções da Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL, atualizados ao tempo da licitação e constantes do Termo de Compromisso a ser firmado pelo seu adquirente.

§ 2º Na hipótese de não acudirem interessados à oferta inicial do Poder Público, poderá o volume de Potencial Construtivo Adicional disponibilizado no leilão ser gradualmente incrementado pela Administração Pública, mantendo-se o preço mínimo inicialmente estabelecido, tendo por limite máximo o estoque remanescente de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, de 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados).

§ 3º Tendo em vista a Opção de Venda de Potencial Construtivo Adicional outorgada pelo adquirente do Potencial Construtivo Adicional ao Poder Público no primeiro leilão, a última oferta realizada pelo Poder Público no segundo leilão deverá igualar as condições previstas no artigo 28 desta Lei, possibilitando ao eventual adquirente a utilização do Potencial Construtivo Adicional nos termos previstos naquele artigo.

§ 4º Adotadas as providências previstas no parágrafo anterior e não havendo lance para aquisição do Potencial Construtivo Adicional levado a leilão, este será declarado fracassado, possibilitando-se a execução da Opção de Venda pelo Poder Público municipal.

Subseção III
Da Opção de Venda do Estoque Remanescente de Potencial Construtivo Adicional

Art. 28. Fracassado o segundo leilão de Potencial Construtivo Adicional do estoque da AIU-VL, fica obrigado o Poder Público a executar Opção de Venda em face do vencedor do primeiro leilão.

Parágrafo único. A Opção de Venda prevista nesta Lei é cláusula obrigatória do Termo de Compromisso referente ao primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, e autoriza o Poder Público a exercer o direito de alienar ao vencedor do apontado certame o montante de 234.000 m² (duzentos e trinta e quatro mil metros quadrados) de Potencial Construtivo Adicional, esgotando-se o estoque da AIU-VL, nos termos e condições a seguir especificados:

I - ficará obrigado o vencedor do primeiro do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL a realizar a aquisição prevista no parágrafo único, devendo, em torna, executar integralmente os elementos do Termo de Compromisso referentes à Etapa II do Programa de Intervenções da AIU-VL, prevista no Anexo 6 desta Lei;

II - o Potencial Construtivo Adicional disponibilizado nos termos deste artigo poderá ser imediatamente alienado a qualquer proprietário de lotes contidos na AIU-VL ou no subsetor Arco Pinheiros da Macroárea de Estruturação Metropolitana, a valores livremente estabelecidos entre as partes.

III - a Opção de Venda deverá ser exercida pelo Poder Público Municipal no mesmo ato da declaração do fracasso do leilão da Etapa II.

Subseção IV
Da Alienação Ordinária do Estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL

Art. 29. A alienação ordinária do estoque de Potencial Construtivo Adicional do Perímetro de Adesão da AIU-VL será realizada na hipótese de fracasso do primeiro leilão previsto nesta Lei, aplicando-se as disposições relativas à outorga onerosa do direito de construir vigentes para o território do Arco Pinheiros.

Parágrafo único. O fracasso do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL implicará a alienação integral do estoque previsto no artigo 16, parágrafo único, desta Lei pela via ordinária, sendo os recursos obtidos destinados à sua conta segregada do FUNDURB, observando-se, ainda, o seguinte:

I - a fixação do Coeficiente de Aproveitamento Máximo 4,0 (quatro) para todos os lotes do Perímetro de Adesão da AIU-VL, independentemente do momento de seu registro, sem limitação de gabarito de altura das edificações;

II - a execução das ações e obras do Plano de Intervenções pelo Poder Público, diretamente ou por intermédio de delegatários.

Seção II
Da Conta Segregada do FUNDURB

Art. 30. A AIU-VL conterá conta segregada no FUNDURB, que receberá os recursos para implantação de seu Programa de Intervenções nas hipóteses de:

I - fracasso do primeiro leilão previsto nesta Lei;

II - arrecadação de valores excedentes ao preço mínimo de comercialização do Potencial Construtivo Adicional no primeiro leilão.

§ 1º Na hipótese de disponibilidade de recursos na forma estabelecida no "caput", caberá ao Conselho Gestor da AIU-VL indicar ao Conselho Gestor do FUNDURB, anualmente:

I - no caso do inciso I do "caput", listagem de intervenções prioritárias para implantação do Programa de Intervenções em seu território;

II - no caso do inciso II do "caput", indicar ações e intervenções na AIU-VL dentre as finalidades elegíveis a dispêndio de valores deste Fundo, em conformidade com os objetivos específicos previstos no artigo 4º desta lei.

§ 2º Ocorrido o disposto no inciso I do § 1º e encerradas as obras e intervenções previstas no Anexo 6, eventual saldo financeiro existente na conta segregada será transferido à conta segregada do PIU Pinheiros, caso existente, ou à conta geral do FUNDURB.

Art. 31. O Perímetro Expandido poderá receber recursos da conta segregada do FUNDURB da AIU-VL para implantação do Programa de Intervenções previsto nesta lei.

CAPÍTULO V
DA GESTÃO

Seção I
Da Atuação Concertada

Art. 32. 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. 33. Caberá à SMDU 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-VLVL 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. 34. Caberá à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, além das outras atribuições previstas em lei:

I - avaliar os estudos ambientais apresentados pelos proponentes e emitir licenças ambientas, em conformidade com a legislação específica, atendendo as diretrizes da Certidão de Diretrizes Urbanísticas;

II - realizar o monitoramento ambiental da implantação do Programa de Intervenções no tocante a seu impacto ambiental;

III - instruir os critérios de detalhamento dos projetos de espaços públicos e áreas verdes voltadas a qualificação ambiental previstos no Programa de Intervenção;

IV - indicar, em consonância com os projetos desenvolvidos na SP-Urbanismo, o enquadramento das áreas verdes propostas pelo PIU-VL no Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL).

Art. 35. Caberá à Secretaria Municipal de Habitação, além das outras atribuições previstas em lei:

I - promover a realocação da população cadastrada nos termos do artigo 15, § 1º, desta Lei, mediante a implementação de ações integrais para cada um dos núcleos envolvidos, especialmente as previstas no artigo 15, inc. III, desta Lei, 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.

§ 1º O fluxo de caixa advindo dos pagamentos realizados pelos mutuários beneficiados pela implantação do Programa de Intervenções desta lei poderá ser securitizado pela Secretaria Municipal de Habitação, vinculando-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 nos leilões 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.

Art. 36. Caberá à Secretaria Municipal de Transportes, além das outras atribuições previstas em lei:

I - adequar e compatibilizar a implantação dos melhoramentos viários propostos no Programa de Intervenções com o sistema de mobilidade existente e planejado da Cidade;

II - analisar os empreendimentos classificados como Polos Geradores de Tráfego e emitir Certidão de Diretrizes em conformidade com a Certidão de Diretrizes Urbanísticas;

III - auxiliar na definição das soluções de mobilidade e sistema viário.

Art. 37. Caberá à Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras, além das outras atribuições previstas em lei:

I - atuar na fiscalização de contratos para execução de projetos e autorização para a execução das obras de infraestrutura presentes no Programa de Intervenções, quando realizadas como resultado da contrapartida por parte do vencedor dos leilões de Potencial Construtivo Adicional;

II - executar a implantação do Programa de Intervenções das obras e edificações de sua competência, em caso de fracasso do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional previsto nesta Lei;

III - auxiliar no monitoramento do Programa de Intervenções, no que tange a definição de soluções voltadas ao sistema viário, drenagem e obras de infraestrutura;

IV - promover a desapropriação de áreas particulares necessárias à execução do Programa de Intervenções e de demais intervenções consideradas necessárias no processo de implantação do PIU-VL;

V - expedir o respectivo Termo de Quitação atestando a conclusão das obras da respectiva Etapa do Programa de Intervenções.

Art. 38. Caberá à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, além das outras atribuições previstas em lei, coordenar a elaboração de políticas de desenvolvimento econômico na AIU-VL, propondo programas de incentivo ao emprego e renda vinculados a proposta de desenvolvimento urbano e novas infraestruturas propostas pelo PIU-VL.

Art. 39. Caberá à Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social - SMADS, além das outras atribuições previstas em lei, coordenar a elaboração de políticas de assistência social na AIU-VL, especialmente considerando a demanda local de população em situação de rua e de dependentes químicos, buscando sua inclusão no processo de desenvolvimento urbano proposto.

Art. 40. Caberá às demais secretarias competentes implantar os equipamentos públicos produzidos como contrapartida à alienação do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL, nos termos definidos no Programa de Intervenções desta lei.

Seção II
Do Conselho Gestor da AIU-VL

Art. 41. A AIU-VL contará com um Conselho Gestor, coordenado pela SP Urbanismo, com participação de órgãos municipais e de entidades representativas da sociedade civil, visando instruir e auxiliar a implantação do respectivo Programa de Intervenções e o monitoramento de seu desenvolvimento.

§ 1º O Conselho Gestor é instrumento de gestão e participação instituído para acompanhar a implantação e propor o aperfeiçoamento do Programa de Intervenções da AIU-VL, devendo a SP-Urbanismo expedir relatórios que permitam o exercício das atribuições deste colegiado, previstas por esta lei, a cada 6 (seis) meses.

§ 2º O Conselho Gestor, nos termos do artigo 136, §1º, inciso VII do PDE, será designado pelo Executivo e terá a seguinte composição:

I - 10 (dez) Representantes do Poder Público, com a seguinte distribuição:

a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;

b) 1 (um) representante da SP-Urbanismo;

c) 2 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Habitação;

d) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social;

e) 1 (um) representante da Secretaria Municipal dos Transportes ou da Companhia de Engenharia Tráfego;

f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente;

g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana;

h) 2 (dois) representante da Subprefeitura da Lapa;

II - 10 (dez) Representantes da Sociedade Civil, designados para um período de 2 (dois) anos, com a seguinte distribuição:

a) 3 (três) representantes do Conselho de ZEIS do Perímetro de Adesão do PIU-VL;

b) 3 (três) representantes do Conselho Participativo da Lapa;

c) 1 (um) representante de organização não governamental com atuação na região do PIU-VL;

d) 1 (um) representante de associação de bairro com atuação na região do PIU-VL;

e) 1 (um) representante de entidades acadêmicas ou de pesquisa com atuação em questões urbanas e ambientais;

f) 1 (um) representante dos adquirentes do Potencial Construtivo Adicional da AIU-VL mediante leilão;

§ 3º Os representantes do Poder Público mencionados no inciso I deverão ser preferencialmente aqueles relacionados às áreas de interesse para a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL.

§ 4º Os representantes mencionados nos itens "a" e "b" do inciso II serão indicados por seus respectivos conselhos, na forma de seus regimentos específicos.

§ 5º Os representantes mencionados nos itens "c", "d", "e" e "f" do inciso II deste artigo, serão eleitos em assembleia pelos seus pares.

§ 6º Na hipótese de fracasso do leilão de potencial construtivo adicional previsto nesta Lei, a vaga prevista no item "f" do inciso II será ocupada por um representante de entidade representativa do setor empresarial da região, eleitos em assembleia pelos seus pares.

§ 7º Cada representante contará com um suplente que o substituirá em caso de ausência e ocupará o cargo de maneira definitiva na hipótese de sua vacância.

§ 8º O funcionamento do Conselho Gestor da AIU-VL será estabelecido por Regimento Interno proposto pela empresa SP-Urbanismo e aprovado pela maioria de seus integrantes.

§ 9º A Coordenação do colegiado caberá à SP-Urbanismo, que deverá desempenhar a função de secretaria executiva do Conselho, devendo proferir votos de desempate, quando necessário.

§ 10. Os representantes mencionados no item "a" do inciso II, após a implantação das intervenções relativas às ZEIS do Perímetro de Adesão do PIU-VL, deverão ser substituídos por representantes das habitações de interesse social resultantes ou preexistentes ao programa de intervenções do PIU-VL.

Art. 42. O Conselho Gestor da AIU-VL realiza o controle social da implantação do PIU-VL, cabendo-lhe:

I - propor programas e estratégias que possam aprimorar e complementar o Programa de Intervenções, na hipótese de integralmente executadas as intervenções previstas no Anexo 6 desta Lei;

II - na hipótese de fracasso do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional, deliberar sobre a prioridade de execução do Programa de Intervenções previsto nesta lei;

III - deliberar nos termos previstos no artigo 15, § 4º desta Lei;

IV - monitorar a implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL, acompanhando o andamento dos seus projetos e obras, por meio da análise dos relatórios apresentados pela SP-Urbanismo nos termos do artigo 32, inciso II, desta Lei;

V - acompanhar a aplicação da cota de solidariedade;

VI - manifestar-se sobre as propostas e a aplicação dos recursos vinculados à implantação de equipamentos públicos na AIU-VL, quando cabível;

VII - manifestar-se sobre as propostas de implantação e a aplicação dos recursos obtidos mediante aquisição de Potencial Construtivo Adicional que forem destinados à produção de habitação de interesse social, quando cabível;

VIII - acompanhar o trabalho dos órgãos da Administração Direta e Indireta da Administração Municipal na execução do Programa de Intervenções da AIU-VL, sugerindo aprimoramentos e prioridades para a atuação de tais entes públicos.

Parágrafo único. A SP-Urbanismo realizará as tarefas administrativas do Conselho Gestor da AIU-VL, bem como realizará a intermediação entre tal colegiado e o FUNDURB em conjunto com SP-Urbanismo.

Art. 43. As deliberações do Conselho Gestor da AIU-VL, no tocante à destinação das verbas da conta segregada no FUNDURB, serão submetidas ao Conselho do FUNDURB, que exclusivamente avaliará a pertinência da despesa prevista com as finalidades do Fundo, adotando as providências cabíveis no âmbito de suas atribuições.

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITORIAS

Art. 44. 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 primeiro 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.

Art. 45. O Projeto de Intervenção Urbana que dará suporte à edição da lei prevista no artigo 76, § 3º, inc. IV do PDE – PIU do Arco Pinheiros deverá observar as disposições trazidas nesta Lei em relação à AIU-VL, bem como respeitar os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo ora disciplinados.

Art. 46. A fiscalização da implantação das obras do Programa de Intervenções desta lei competirá às empresas municipais São Paulo Obras - SP Obras e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB, sendo devida taxa de remuneração de 0,3% (três décimos por cento) sobre o valor orçado de cada intervenção, a ser recolhido aos cofres das empresas pelo executor das obras e empreendimentos, respectivamente, de infraestrutura, equipamentos públicos e habitações de interesse social, no momento de expedição do certificado de conclusão ou aceitação da respectiva obra.

Art. 47. Com a finalidade de subsidiar a operacionalização e implementação do PIU-VL, caberá à SP-Urbanismo taxa de remuneração de 1,2% (um vírgula dois por cento) do valor do Potencial Construtivo Adicional utilizado nos empreendimentos privados realizados no âmbito da AIU-VL, a ser recolhido pelos interessados no ato de expedição das Certidões de Potencial Construtivo Adicional Vinculado a Lote, tomando-se por base de cálculo o valor do metro quadrado do Potencial Construtivo Adicional comercializado em leilão, corrigido por índice oficial de preços.

Art. 48. Aplicam-se à AIU-VL, até a realização do primeiro leilão de Potencial Construtivo Adicional previsto nesta Lei, o zoneamento ordinário previsto no PDE e na LPUOS.

§ 1º Realizado com sucesso o primeiro leilão, a edificação acima do coeficiente de aproveitamento básico nos lotes integrantes do Perímetro de Adesão da AIU-VL ocorrerá mediante utilização do estoque de Potencial Construtivo Adicional disponibilizado por intermédio dos dois leilões previstos nesta Lei, até seu esgotamento.

§ 2º Esgotado o estoque de Potencial Construtivo Adicional disponibilizado nos termos do parágrafo anterior, passarão a vigorar no Perímetro de Adesão da AIU-VL as

disposições relativas à outorga onerosa do direito de construir vigentes para o território do Arco Pinheiros, mantida a regulação urbanística do parcelamento, uso e ocupação do solo prevista nesta Lei.

§ 3º Será considerado encerrado o PIU-VL após o esgotamento do seu estoque de Potencial Construtivo Adicional, e, cumulativamente:

I - no caso de sucesso do Primeiro Leilão de Potencial Construtivo Adicional, o cumprimento integral dos Termos de Compromisso firmados com os particulares adquirentes;

II - na hipótese de fracasso do Primeiro Leilão de Potencial Construtivo Adicional, do cumprimento integral das obras referentes ao Programa de Intervenções da AIU-VL, previstas no Anexo 6.

Art. 49. Os processos de licenciamento de obras e edificações, protocolados até a data de publicação desta Lei, sem despacho decisório, serão apreciados integralmente de acordo com a legislação em vigor à época do protocolo, exceto nos casos de manifestação formal do interessado, a qualquer tempo, optando pela análise integral do processo nos termos desta lei.

§ 1º Os processos de licenciamento de obras e edificações com opção modificativa referidos no "caput" serão indeferidos, sem prejuízo das disposições do Código de Obras e Edificações – Lei nº 57.776/2017, quando a modificação da versão do projeto constante do processo em análise na data de promulgação desta Lei pretenda:

a) alterar uso, categoria de uso ou subcategoria de uso;

b) acréscimo superior a mais de 5% (cinco por cento) nas áreas computáveis ou não computáveis;

c) alterar em mais de 5% (cinco por cento) a taxa de ocupação.

§ 2º O pedido de avaliação integrada de projetos de parcelamento do solo no perímetro demarcado no Anexo 1 que já estejam em tramitação junto ao Poder Público municipal, nos termos do artigo 13 desta Lei, contará com parecer prévio da SP-Urbanismo sobre a pertinência das adaptações solicitadas tendo em vista o Projeto Específico de Parcelamento de Solo, cabendo à unidade competente da Secretaria Municipal de Licenciamento – SEL decidir sobre a extensão do aproveitamento dos atos já praticados.

Art. 50. Os casos de dúvida e de omissão acerca dos dispositivos desta Lei serão dirimidos pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística - CTLU, ouvida a SP-Urbanismo.

Art. 51. Os incentivos urbanísticos previstos nesta Lei são cumulativos aos demais incentivos previstos na legislação urbanística municipal, especialmente o PDE e a LPUOS, aplicáveis suplementarmente às disposições deste diploma legal.

Art. 52. A SP-Urbanismo e a COHAB poderão prestar garantias de cumprimento de suas obrigações no âmbito dos Termos de Compromisso a serem firmados pelo Poder Público, na forma de penhor ou cessão fiduciária de seus bens e direitos, inclusive receitas operacionais.

Art. 53. Aplicam-se ao Projeto Específico de Parcelamento do Solo previsto nesta Lei, suplementarmente, as demais disposições trazidas nesta Lei e na LPUOS referentes ao parcelamento do solo, podendo o Poder Executivo emitir decreto para fins de estabelecer ritos específicos.

Art. 54. A implantação do viário previsto na Lei n. 16.541, de 8 de Setembro de 2016, atende a destinação de áreas públicas no lote registrado sob a matrícula n. 23.898, do 10º Cartório de Registro de Imóveis da Capital.

Parágrafo único. A Companhia de Engenharia de Tráfego deverá desmobilizar o pátio de estacionamento localizado no lote previsto neste artigo em até 6 meses após a aprovação da presente Lei, transferindo sua posse à Administração Direta, cabendo ao Poder Público, diretamente ou por seus delegatários, iniciar imediatamente o seu processo de descontaminação, de modo a torná-lo apto a receber equipamentos e habitações de interesse social previstos nesta Lei.

Art. 55. Ficam aprovados os melhoramentos viários dispostos no Anexo 2 da presente Lei.

Art. 56. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.