



Narrativas escalares de um instrumento urbanístico: o processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina - Villa Lobos em São Paulo

Autores:

Isadora Marchi de Almeida - FAU USP - isadora.almeida@usp.br

Paula Freire Santoro - FAU USP - paulafsantoro@gmail.com

Resumo:

O trabalho analisa os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) criados pelo PDE de São Paulo em 2014, examinando-os como instrumento urbanístico de coordenação e à luz da definição do projeto urbano como mecanismo de articulação política. Desenvolve estudo de caso do processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos (PIU VL-VL) com o objetivo de identificar algumas dentre as diversas narrativas escalares possíveis de um projeto urbano e contribuir para o debate sobre o recente instrumento do PIU. Apresenta panorama geral dos PIUs em desenvolvimento, aborda seu caráter metropolitano e sua aproximação fragmentária do território. Elabora descrição crítica do PIU VL-VL a partir da análise de documentos de seu processo de elaboração, buscando compreender escalas de articulação política e projetual envolvidas e sistematizando questões sobre a transformação urbana pretendida, suas formas de financiamento e implantação, bem como os interesses e riscos públicos e privados.

NARRATIVAS ESCALARES DE UM INSTRUMENTO URBANÍSTICO

O processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina - Villa Lobos em São Paulo

PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA: INSTRUMENTO DE ESCALA METROPOLITANA E APROXIMAÇÃO FRAGMENTÁRIA

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014), condutor do marco regulatório urbano, introduziu mecanismos inéditos de ordenação da transformação urbana, inclusive a partir de instrumentos além dos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Dentre estes novos elementos se destaca como inovação o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), dispositivo que ganhou rápida importância. Há atualmente 14 PIUs em processo, 1 arquivado, 4 em prospecção e a possível concessão de 24 terminais urbanos¹, totalizando 42 PIUs iniciados e em debate simultaneamente, além da demarcação de Zonas Especiais de Ocupação (ZOE), cuja proposta de transformação depende da elaboração de PIU.

Os Projetos de Intervenção Urbana (SÃO PAULO, 2014, art. 136) são instrumentos que tem como objetivo detalhar projetos de transformação urbana e são constituídos por propostas urbanísticas, sociais, ambientais, econômico-financeiras e de gestão democrática. Devem apresentar diagnósticos sobre a área, motivações para a intervenção e seu interesse público. São definidos como meio de “articular os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município de São Paulo” (SÃO PAULO, 2016, art. 1º).

A área prioritária para desenvolvimento dos PIUs é a Rede de Estruturação e Transformação Urbana (SÃO PAULO, 2014, seção III), conjunto de territórios estruturadores da cidade e sua região metropolitana. 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 concentrar, principalmente na Macroárea de Estruturação Metropolitana, áreas com grande potencial de transformação (SÃO PAULO, 2014, art. 11). Logo, os PIUs possuem caráter fortemente metropolitano em sua origem e na definição dos interesses públicos aos quais buscam responder. Este dado deve ser analisado

¹ 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/#todos>> acesso em: 06/11/2018

face à heterogeneidade dos espaços onde PIUs são elaborados e à transescalaridade do planejamento, do projeto urbano e da intervenção urbanística.

O PIU apresenta-se de forma abrangente em relação aos objetivos pretendidos e territórios que impacta, traz como novidade a possibilidade de Manifestação de Interesse Privado para propor a transformação urbana e aparentemente permanece com seus processos e etapas em desenvolvimento, com algum grau de flexibilidade na estrutura do instrumento. Devem-se considerar tais características no atual momento de possível reorganização dos atores que promovem a reestruturação urbana pela alteração na atuação das grandes construtoras e do papel das megaobras infraestruturais, somado a mudanças na ação do Estado frente à condução de políticas públicas. A literatura aponta tanto para o aumento de suas funções de coordenação quanto para o papel do Estado como facilitador da entrada do mercado na concepção e execução de políticas (CHRISTOPHERS, 2016).

A retomada do projeto urbano como elemento do marco regulatório do planejamento municipal acontece em meio a disputas conceituais e práticas. Foi fruto de extenso debate sobre os chamados Grandes Projetos Urbanos e sua relevância para a implantação da agenda neoliberal do planejamento estratégico (NOBRE, 2000; VAINER, 2000; SWYNGEDOUW et al., 2002; VAINER et al., 2012). Assistiu-se a transformações urbanas que aconteceram sem projeto urbano, como no caso de algumas operações urbanas dos anos 1990 e 2000, pautadas essencialmente na oferta de coeficientes de aproveitamento generosos e reinvestimentos concentradores feitos no mesmo perímetro de obtenção de recursos (FIX, 2003). A crítica à ausência de projeto no desenvolvimento das operações urbanas foi recorrente² e os PIUs podem ser uma das respostas a tal posição. Concebidos como etapa inicial de organização e esclarecimento dos objetivos e demandas da transformação urbana, serviriam para subsidiar a escolha dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana mais adequados ao interesse público identificado.

Atualmente, a quantidade de PIUs sugere perspectivas que indicam a recorrência da elaboração de projetos urbanos no cotidiano da gestão pública, mesmo que vários destes ainda não tenham sido definidos em legislação urbanística específica. Por outro lado, assiste-se à falta de projetos estruturados em áreas onde são aplicados recursos públicos “desconcentrados”, como os do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou mesmo projetos para os eixos de transformação urbana – entorno dos corredores de mobilidade de alta capacidade onde é permitido construir mais, um projeto de adensamento construtivo – e esta falta de projetos é apontada como empecilho à efetividade do planejamento urbano paulistano (JESUS, 2016, p. 287).

Face a esta agenda de projetos urbanos em curso, vislumbra-se tanto a necessidade de inclusão do desenho urbano como elemento comunicador e mediador da transformação urbana democrática quanto como estruturador de projetos articuladores das propostas físicas, sociais e jurídico-econômicas. Nos projetos apresentados pela gestão urbana

² Como apontado pelo ex-vereador Nabil Bonduki de acordo com SANTORO, P.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. 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.

paulistana nota-se a variação conceitual do projeto, fato que se reflete nas práticas dele resultantes. Este trabalho visa compreender o papel do projeto como mecanismo de articulação política e prática social. Adota a definição apontada por Jesus de que “no discurso da gestão [no período Haddad, 2012-2016], o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade” (JESUS, 2018, p. 289). Embora seja fundamental o debate sobre qual a natureza do projeto necessário à transformação urbana para a redução de desigualdades socioespaciais e a contribuição de estudos morfológicos na materialização de espaços democráticos, esta ampla discussão acerca de seus atributos e processos para repensar a própria epistemologia do projeto urbano não é o foco deste artigo.

Outra questão conceitual em pauta é a definição dos PIUs como instrumento urbanístico. 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, fato que é endossado por alguns pesquisadores ao não classificá-lo como instrumento (D’ALMEIDA, 2018). Outros trabalhos qualificam os PIUs como instrumento urbanístico de mediação (SILVA, 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”³. 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) (Lei Municipal nº 16.402/16), nas quais o PIU define parâmetros de uso e ocupação do solo (SANTORO; NUNES, 2018).

A análise discursiva aprofundada dos PIUs poderá trazer elementos à compreensão do contexto no qual foram criados, das lógicas e atores aos quais buscam responder, além da cristalização de representações coletivas. Aqui é endossada sua concepção original do PDE para destacar a relevância de investigar 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. Além disso, é possível situar a criação do PIU em uma fase de proliferação de atores e instrumentos de coordenação:

“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” (LASCOURMES et al., 2007, p. 3). Tradução própria.

Como instrumento da política pública voltada ao urbano, o PIU é dispositivo “técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e aqueles aos quais ele se

³ Por exemplo, no Seminário PIU Setor Central, realizado em 06/11/2018 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Mackenzie. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=eMU0EQiJHi4>>, acesso 15 nov. 2018.

endereça, de acordo com as representações e significados que ele carrega” (LASCOUMES et al., 2007, p. 4). As representações e significados que cada instrumento carrega são essencialmente as ideologias que os moldam, mesmo quando estas permanecem pouco visíveis. Do encontro entre ideologias e práticas surge a escala (DELANEY et al., 1997), processo socioespacial dinâmico em constante disputa, que organiza e reorganiza relações sociais e hierarquias de poder. A escala, arena de luta socioespacial e política, é decisiva para o poder de determinado sujeito ou processo. Abordar configurações escalares (SWYNGEDOUW, 2004) coloca luz não apenas sobre o vínculo entre os processos de escalonamento/reescalamento (BRENNER, 2013) e as relações de poder, mas também sobre o potencial de rearticulação das escalas para a luta socioespacial e estratégias políticas (Ibid., p. 42).

A intervenção espacial delimitada de resultado físico, concreto, é uma das especificidades do objetivo de projetos urbanos. Sua elaboração depende de ações políticas dinâmicas que envolvem escalas físicas/cartográficas e são definidas por relações de poder territorializadas. Investigar os novos instrumentos de transformação urbana como os PIUs a partir do contexto a que procuram responder, das relações entre agentes que organizam e dos processos que desenvolvem⁴ pode contribuir para compreender como a escala e processos escalares são territorializados. Também se presta a identificar estratégias de alteração de hierarquias de poder em favor de determinados sujeitos e se tais instrumentos constroem novas narrativas escalares.

“(…) os embates políticos e ideológicos mobilizam e acionam, instauram e rompem escalas, num processo em que narrativas escalares estruturam e fundamentam estratégias e táticas, configurando arenas e objetos de disputa. Não apenas as escalas se transfiguram, como seu próprio significado e nomeação indicam redefinições de sujeitos e relações” (VAINER, 2006, p. 27).

Considera-se que os Projetos de Intervenção Urbana podem ser enquadrados dentre novos instrumentos de política pública (LASCOUMES et al., 2007) que surgem em contexto de crítica à burocratização e mudança de funções tradicionais do Estado, inclusive com aumento do papel coordenador a partir da criação de estruturas de formação de acordos. Estes novos instrumentos frequentemente se prestam a organizar novas formas de relação política, às vezes pautando-se por mecanismos de consulta e comunicação, e ajudam a renovar compreensões de legitimidade mesclando racionalidade técnica e racionalidade democrática por seu desenvolvimento negociado.

O contexto de sua criação relaciona-se ao *new public management* que é, simplificada, a aplicação do princípio da escolha racional e de microeconomia clássica à gestão pública, às vezes com transferência de procedimentos da gestão privada à gestão pública. Como apontam Lascoumes e Les Galès (2007, p. 17) ao questionarem se a proliferação de instrumentos é uma forma de dissipar as questões políticas às quais os

⁴ Velázquez (2018, p. 162) desenvolve o que chama de manejo integral da escala, apontando a necessidade de identificar claramente as escalas de contexto, processo e agentes, bem como seus vínculos.

instrumentos se endereçam, este processo leva “à fragmentação de instrumentos de política pública, à crescente especialização e à forte competição entre tipos de instrumentos (julgados pela mensuração da relação custo/eficiência) e forte movimentação em direção a instrumentos mais à base de incentivos do que normativos”⁵. Por esta perspectiva, instrumentos como os PIUs não reduzem tal fragmentação, mas ao coordenar instrumentos, potencialmente deveriam agir para reduzir a fragmentação de seus resultados.

Instrumentos voltados à transformação urbana possuem natureza territorializada e ao circunscrever áreas específicas criam fragmentos abstratos de cidade. Estes são auto definidos por seus perímetros de intervenção e, por vezes, flexibilizados ou legitimados pela noção de perímetro expandido⁶. Ao relacionar tais tentativas de auto definição à falta de delimitação conceitual das noções de local e lugar (VAINER, 2006, p. 27) retoma-se o debate entre a generalização dos processos e a particularidade dos espaços. Embora assuma a necessidade de tal clareza conceitual para balizar a ação política, Vainer (2002, p. 19) indica que depender de definições muito específicas de *local* torna-se um risco por assumir certo “realismo pragmático que recomenda tornar coesa cada localidade”.

Este trabalho analisa particularidades do PIU como instrumento urbanístico de coordenação e à luz da definição do projeto urbano como mecanismo de articulação política. Para isso, optou-se por desenvolver um estudo de caso que permita levantar algumas dentre as diversas narrativas escalares possíveis de um projeto urbano. O caso escolhido é o PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos (PIU VL-VL) em São Paulo por se tratar de território pressionado para reorganização funcional multiescalar, metropolitana⁷ e não apenas local. Além disso, possui algum detalhamento de desenho urbano e estudos volumétricos, junto a modelos econômico-financeiros complexos e de acesso público que permitem diálogo com processos e elementos comuns a outros instrumentos de transformação urbana, como as operações urbanas consorciadas. É o primeiro PIU originado por MIP que dependerá de autorização legislativa⁸ devido às alterações de parâmetros urbanísticos propostas e seu processo de desenvolvimento, que já dura mais de dois anos, tem incluído etapas de consulta e debate que vão além das exigências em decreto, sinalizando a possibilidade de sua condução como exemplar para outros PIUs similares.

Será apresentado um panorama geral dos PIUs para então descrever os processos do PIU VL-VL. Esta descrição crítica buscará identificar de maneira preliminar a mobilização de determinadas escalas e seus significados para a política urbana municipal ou para a transformação socioespacial esperada para o perímetro do PIU VL-VL. Considerando que o poder reside “na capacidade de articular escalas, de analisar e intervir de modo

⁵ Tradução própria.

⁶ SANTORO et al. (2018, p. 134-136), por exemplo, criticam a utilização de definição de perímetro expandido para algumas operações urbanas paulistanas, em tese tornando-as menos concentradoras, na prática, criando “periferias” no recorte territorial da operação.

⁷ A região abriga a CEAGESP (Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo), maior centro comercial atacadista de produtos agrícolas do país, que também integra o Arco Pinheiros, com PIU que considera estudos realizados de deslocamento de suas atividades para região próxima ao Rodoanel metropolitano. Esta transferência, se ocorrer, afetará toda a região, estimulando mudanças de uso do solo industrial/comercial atacadista para residencial, comércio e serviços; e a metrópole, que terá de reestruturar seus fluxos de abastecimento.

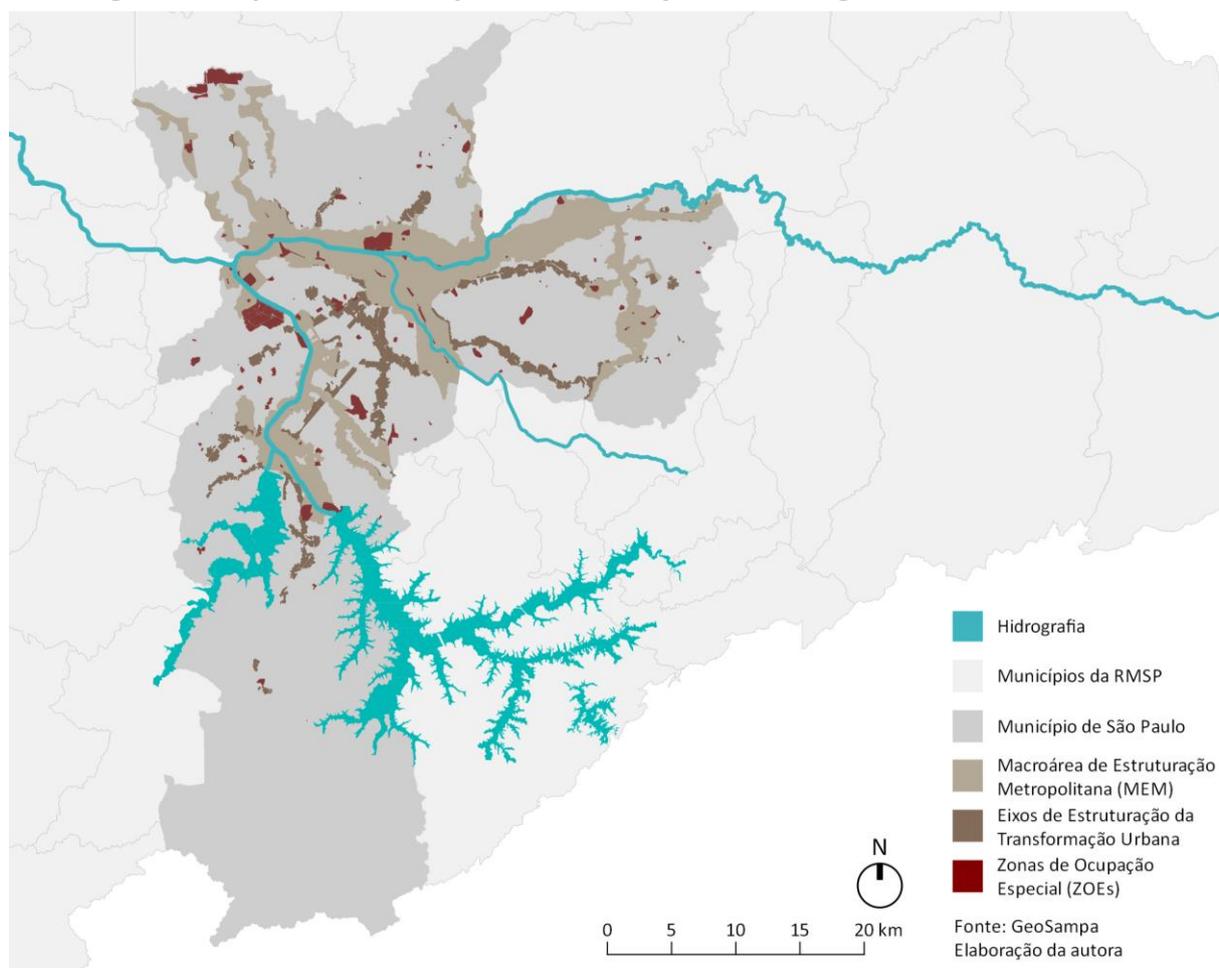
⁸ O PIU NESP foi o primeiro originado por MIP, mas por se tratar de uma ZOE, foi autorizado por decreto.

transescalar” (VAINER, 2006, p. 28) e que a escala adequada de planejamento é uma questão fundamental que permanece em aberto, serão analisados documentos relativos ao processo de elaboração do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos em busca de dados acerca das escalas de articulação política e projetual ali presentes.

PANORAMA DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM DESENVOLVIMENTO

Os Projetos de Intervenção Urbana foram criados no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) para “subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana” (PDE, art. 136). Sua regulamentação posterior via Decreto Municipal nº 56.901/2016, detalhou alguns de seus conteúdos, embora haja críticas à imprecisão sobre suas características e produtos ou certo grau de disparidade entre o escopo mínimo exigido no decreto e o apresentado em alguns PIUs. É o caso, por exemplo, dos três PIUs de terminais de ônibus, projetos considerados estudos piloto para esta tipologia (D’ALMEIDA, 2018).

Figura 1. Mapa das áreas sujeitas à elaboração de PIU segundo a LPUOS de 2016



Os PIUs devem ser utilizados na Rede de Estruturação e Transformação Urbana que engloba a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), a rede estrutural de transporte coletivo, a rede hídrica ambiental e a rede de estruturação local (SÃO PAULO, 2016, art. 1), área que soma 17% do município de São Paulo (26.886 ha). A estas áreas acrescentam-se as Zonas de Ocupação Especial (ZOE) definidas na LPUOS, aprovada uma semana antes da assinatura do decreto dos PIUs⁹. Parte das ZOE (1.288 ha) está localizada fora da Rede de Estruturação e Transformação Urbana. Assim, 18,5% do município pode receber PIUs¹⁰.

Quadro 1. Panorama geral dos PIUs

ETAPA	PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA	INICIATIVA	ÁREA (HA)
EM PROPOSIÇÃO			
Proposição de elementos prévios			
Consulta pública inicial	Arco Pinheiros (MEM)	Pública	1.467,35
	Nações Unidas (MEM e ZOE)	Pública	15,16
	Setor Central (MEM)	Pública	1.818,21
	Vila Olímpia (MEM)	Privada	26,85
Avaliação SMUL			
EM ANDAMENTO			
Elaboração			
Discussão pública	Term. Capelinha (EETU)	Pública	91,96
	Term. Campo Limpo (EETU)	Pública	98,06
	Vila Leopoldina – Villa Lobos (MEM)	Privada	31,24
Consolidação			
Encaminhamento Jurídico	Arco Jurubatuba (MEM)	Pública	2.192,05
	Anhembi (ZOE)	Pública	46,45
	Bairros Tamanduateí (MEM)	Pública	1.640,66
IMPLANTAÇÃO			
	Pacaembu (ZOE)	Pública	6,99
	Term. Princesa Isabel (EETU)	Pública	98,07
	NESP (ZOE)	Privada	600,92
SUSPENSO			
	Rio Branco (MEM)	Pública	26,35
ARQUIVADO			
	Arco Tietê (MEM)	Pública	5.380,35
EM PROSPECÇÃO			
	Campo de Marte (edital PPMI)		
	Elevado João Goulart		
	CEAGESP (debates sobre Centro Internacional de Tecnologia e Inovação)		
	Concessão dos 24 terminais		
Total: 14 + 24 terminais + 1 arquivado		Área total: 8.160,32 ha	
Total iniciativa pública: 11 + 24 terminais + 1 arquivado		Área iniciativa pública: 7.501,31 ha	
Total iniciativa privada: 3		Área iniciativa privada: 659,01 ha	
Áreas totais não consideram PIUs arquivados e em prospecção			
Fonte: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/#todos			
Elaboração da autora (06/11/2018)			

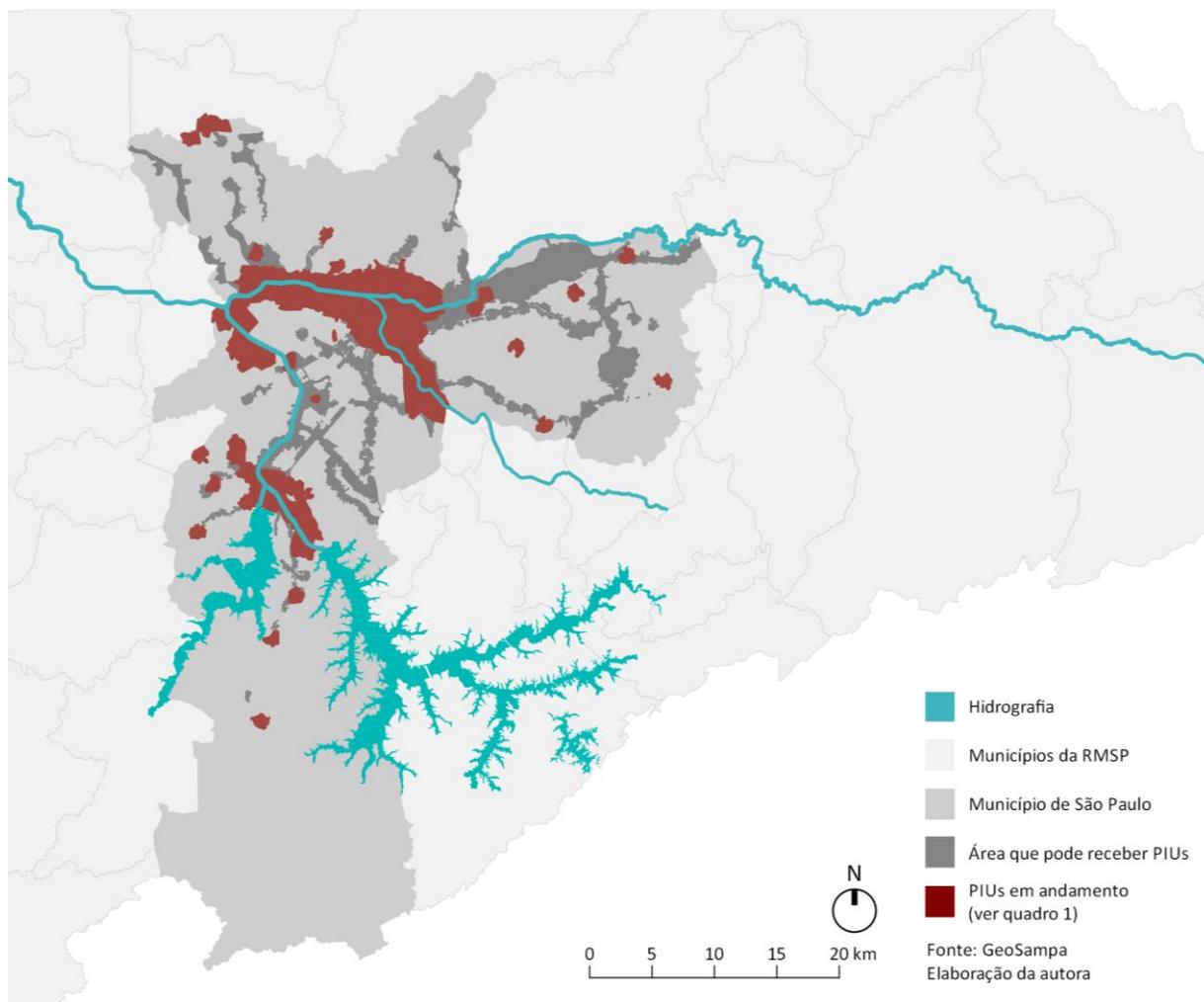
A significativa área sujeita à elaboração de PIUs e o caráter de rede de articulação que a maior parte deste território possui endossam o aspecto fortemente metropolitano dos

⁹ Interessante observar que o Plano Diretor Estratégico de 2014 já continha ZOE, mas em menor quantidade. Em 2016, a aprovação da LPUOS ampliou consideravelmente este quadro.

¹⁰ Este percentual equivale a 28.175 hectares e seria ainda maior caso considerasse os perímetros de intervenção previstos para os 24 terminais urbanos sujeitos à concessão. Para fins desta primeira definição, tais áreas não foram consideradas, embora devam elaborar PIUs circunscrevendo raio de 600m a partir do terminal. Seria necessária leitura dedicada a cada terminal, pois alguns raios encontram-se dentro do perímetro geral da Rede de Estruturação e Transformação Urbana, enquanto pela localização, outros podem ter circunferências que a extrapolam.

PIUs. Esta característica influencia a estrutura do instrumento e, conseqüentemente, os processos de governança e os produtos finais. O marco regulatório da política urbana paulistana organiza-se pela tentativa de aproximação territorial hierarquizada característica do planejamento físico-territorial. Assim, varia escalas de leitura e proposição em processo iniciado pela revisão do PDE que tem como revisões sequenciais a LPUOS, os Planos Regionais e os Planos de Bairro. Após a aprovação do PDE também são desenvolvidos planos setoriais como o Plano Municipal de Habitação e o Plano de Mobilidade de São Paulo, a regulamentação de mecanismos dispostos no PDE - como os PIUs - e, de forma independente, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI RMSP).

Figura 2. Mapa dos PIUs em desenvolvimento sobre área prioritária à elaboração de PIUs



Pode-se categorizar os PIUs por critérios de acordo com o objetivo de análise, como pela 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) (Operação Urbana Consorciada - OUC, Concessão Urbanística, Área de Intervenção Urbana - AIU, Área de Estruturação Local - AEL, Reordenamento Urbanístico

Integrado - RUI¹¹), pela propriedade fundiária da área de intervenção (terras públicas ou privadas, quantidade de proprietários), e outros aspectos que possam ser lidos separadamente ou comparados para definir tipologias úteis à compreensão do instrumento. Uma das tipologias existentes estabelece três tipos de PIUs¹²: (1) PIUs de Reestruturação Urbana, grandes áreas com intervenções urbanas multisetoriais, próximas de uma operação urbana (ex. PIU Arco Jurubatuba); (2) PIUs de transformação de grandes glebas, geralmente de proprietário único, marcadas no zoneamento como ZOE (ex. PIU NESP, PIU Anhembi); e (3) PIUs de terminais urbanos, área com raio de 600 metros em torno dos 27 terminais urbanos de São Paulo.

No PDE 2014 a proposição dos PIUs era de responsabilidade exclusiva do poder público, ainda que seu desenvolvimento posterior pudesse ser concedido à iniciativa privada. O Decreto Municipal nº 56.901/2016 determinou uma mudança a respeito do momento inicial de um PIU, que passou a poder ter origem via Manifestação de Interesse Privado (MIP). A MIP estabelece o perímetro de intervenção e deve apresentar diagnóstico socioterritorial da área e programa de interesse público que deve incluir “sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta” (SÃO PAULO, 2016, art. 2º). Esta etapa acontece antes de consulta ou divulgação pública de interesse na reestruturação urbana, sem regulação específica sobre a construção de Programas de Interesse Público pautados pela informação e diálogo com moradores e usuários dos territórios de intervenção.

Após a emissão de pareceres favoráveis à MIP pela SMUL - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, o material elaborado é disponibilizado para consulta online durante vinte dias, as contribuições recebidas são analisadas e o processo encaminhado para adequação e autorização pela SMUL. Até esta fase o decreto não deixa claro o papel da SP Urbanismo, empresa pública ligada à SMUL que é a coordenadora dos processos de PIUs por parte da prefeitura. A partir da aprovação para elaboração do PIU, a SP Urbanismo deve publicar (1) a definição do perímetro de intervenção, (2) as características básicas da proposta e (3) as fases de elaboração do projeto, com seus mecanismos de participação

¹¹ As OUCs, definidas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), são um conjunto de intervenções coordenadas pelo poder público para transformações urbanas (para o caso paulistano, ver SÃO PAULO, 2014, art. 137). A Concessão Urbanística permite a exploração de terrenos, potencial construtivo, edificações de uso privado e espaços públicos para remuneração de concessionário (SÃO PAULO, 2014, art. 144), e ampara-se na Lei de Concessões (Lei nº 14.917/2009). 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. (SÃO PAULO, 2014, art. 145). As AELs “são porções do território destinadas à transformação urbana local mediante integração de políticas públicas setoriais (...) destinadas ao desenvolvimento urbano especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental” (SÃO PAULO, 2014, art. 149). O RUI trata do “processo de reorganização fundiária associado à implantação de 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 da medida” (SÃO PAULO, 2014, art. 134). O RUI também é instrumento vinculado ao PIU, embora o PDE não o aponte claramente como meio de viabilizar PIUs. Possui papel relevante - se não fundamental - para o financiamento de intervenções. O caso do PIU VL-VL ajuda a ilustrar tal situação.

¹² SANTORO, P.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. 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 em 30 out. 2018.

(SÃO PAULO, 2016, art. 3º). Nos PIUs de origem pública, após a publicação destes elementos pode ser feito chamamento para entes privados interessados em apresentar os projetos, em Processo de Manifestação de Interesse (PMI)¹³.

O material completo do PIU (artigo 4º do decreto municipal) inclui a proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística do perímetro, a modelagem econômica e modelo de gestão democrática da implantação, e itens complementares. Caso todos os itens estejam presentes, são disponibilizados para nova consulta pública online de vinte dias, cujas contribuições devem ser analisadas e respondidas apresentando motivos para sua inclusão ou não no processo. O conteúdo final é enviado ao executivo com recomendação de seu arquivamento ou implantação, que pode se dar via decreto caso não proponha alterações de parâmetros urbanísticos ou projeto de lei com os devidos trâmites na Câmara Municipal. A SP Urbanismo é a intermediária da implantação dos PIUs veiculados por decreto, por medidas diretas ou parcerias com a iniciativa privada.

PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA LEOPOLDINA - VILLA LOBOS

O PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos localiza-se na Vila Leopoldina à margem do Rio Pinheiros, entre o Parque Villa Lobos e a CEAGESP, dentro do Arco Pinheiros, setor estratégico da reestruturação municipal pelo PDE 2014 e que também possui um PIU para seu desenvolvimento, o PIU Arco Pinheiros (PIU ACP), com primeira consulta pública finalizada em 01/11/2018. O Arco Pinheiros é um dos quatro PIUs prioritários do PDE 2014, que determina o encaminhamento de projeto de lei para sua implantação até 2018, o que não deve se concretizar dada a atual etapa do processo. Dentro de seu perímetro são demarcados quatro projetos colocalizados e, embora tal termo não tenha definição clara nos materiais de consulta pública, refere-se a setores previamente demarcados no marco regulatório municipal por suas características específicas: CEAGESP (ZOE), Universidade de São Paulo - USP, Instituto de Pesquisas Tecnológicas - IPT e Instituto Butantan (ZOE), AIU Parque Tecnológico Jaguaré e o PIU VL-VL¹⁴.

O perímetro de intervenção do PIU VL-VL tem cerca de 300 mil m², com principal área de reestruturação de 137.500 m² que engloba o conjunto de três terrenos de propriedade da Votorantim e parceiros, somados às áreas das favelas da Linha e do Nove (ou Japiiaçu), bem como o conjunto habitacional conhecido como Cingapura Madeirit¹⁵ (Figuras 3 e 4). Possui perímetro expandido com raio de 1 km do centro do PIU que delimita uma espécie de área

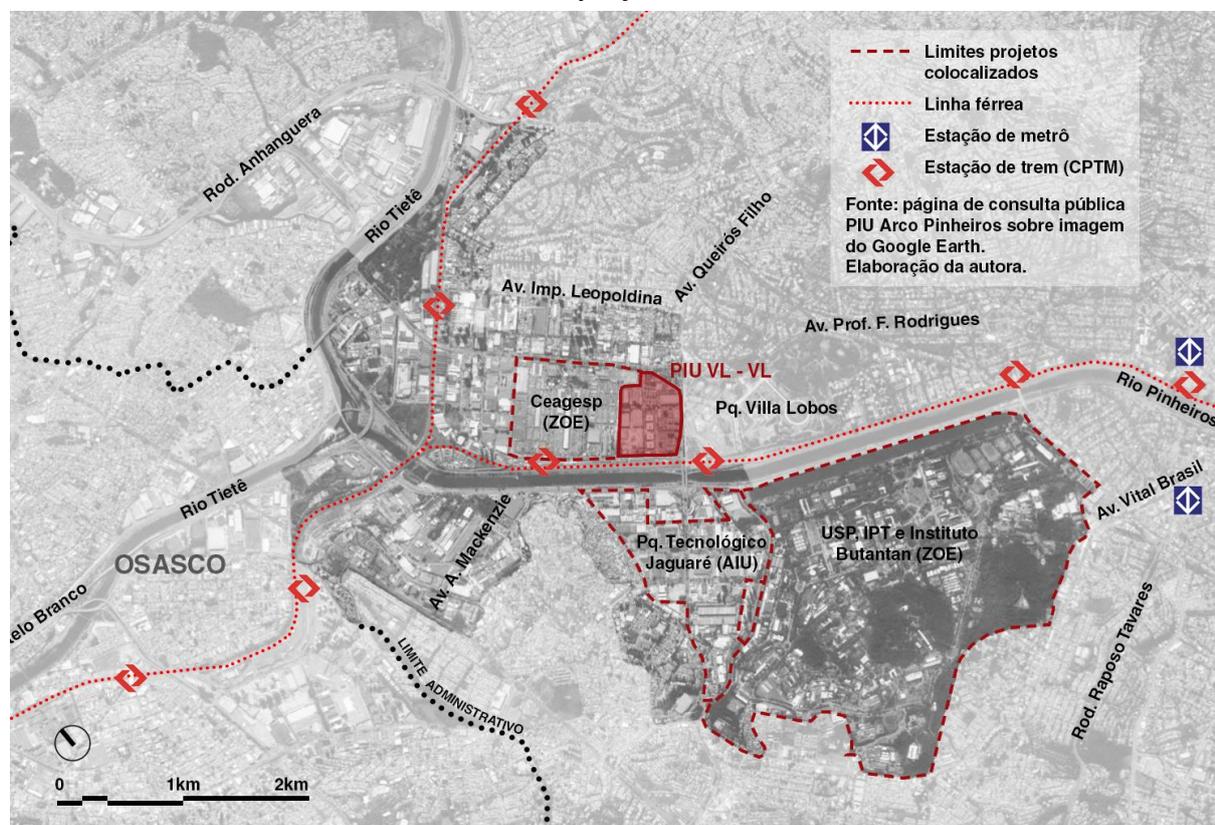
¹³ Reis e Jordão (2015, p. 208) apontam a variação na nomenclatura utilizada para se referir a estes processos nos quais entes privados são autorizados a elaborar, parcial ou totalmente, projetos públicos. Os mesmos autores adotam o PMI para iniciativas do poder público e a MIP para iniciativas do setor privado.

¹⁴ O modo de condução do desenvolvimento dos PIUs que se sobrepõem e a influência que exercem um sobre o outro não são claros, embora o material de consulta pública do PIU ACP aponte a etapa avançada de discussões do PIU VL-VL e intenções de garantir que as estratégias deste segundo estejam alinhadas às do primeiro. O modelo jurídico do PIU VL-VL, por exemplo, menciona que se o PIU ACP definir parâmetros urbanísticos mais permissivos ao direito de propriedade, tais parâmetros devem prevalecer aos anteriormente aprovados (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 233).

¹⁵ A intervenção prevista no Madeirit difere das demais por prever operações pontuais como regularização fundiária e reforma de áreas comuns e condominiais. Foi incluído como uma das principais áreas de reestruturação pelo impacto causado pela remoção de suas ocupações irregulares, mesmo em menor número.

de influência do projeto, conceito importante na discussão sobre o reassentamento dos moradores das comunidades e cenários de ocupação das ZEIS na região.

Figura 3. Foto aérea do PIU Arco Pinheiros com inserção do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos e demais projetos colocalizados



Originou-se de Manifestação de Interesse Privado apresentada em 28 de julho de 2016 pelo conjunto de quatro proponentes: Votorantim, BVEP, SDI e URBEM. Embora já tivessem algum envolvimento com o ramo imobiliário e da construção civil, estas 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.

A Votorantim é uma empresa brasileira centenária presente em 23 países que atua em diversos segmentos econômicos, muitos ligados à construção civil como a produção e extração de materiais para sistemas construtivos. Em 2016 criou uma área de desenvolvimento imobiliário, reforçando seu envolvimento com o setor, que anteriormente aconteceu apenas pela participação direta na incorporação de empreendimentos como o Atlas Office Park¹⁶, complexo de escritórios e serviços localizado no perímetro do próprio PIU VL-VL, e pela atuação de algumas de suas subsidiárias, como é o caso da BV Empreendimentos e Participações (BVEP), controlada pelo Banco Votorantim que desde 2007 investe e desenvolve empreendimentos residenciais e comerciais. Tal fato indica algum grau de organização e participação prévia destes atores na lógica de produção imobiliária-

¹⁶ O Atlas Office Park teve incorporação pela Votorantim e BVEP, realização e incorporação da SDI e comercialização da CBRE. Disponível em <http://atlasofficepark.com.br/o_empreendimento/> acesso 06/11/2018.

financeirizada principalmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Natal e Brasília¹⁷, ainda de forma relativamente tradicional adequando os projetos possíveis às regras de uso e ocupação do solo vigentes. A SDI Desenvolvimento Imobiliário foi criada em 2005, mas é dirigida por grupo vinculado à Serplan, incorporadora fundada em 1974 e ligada à produção de empreendimentos de alto padrão em diversas cidades¹⁸. O URBEM – Instituto de Urbanismo e de Estudos para a Metrópole 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”¹⁹. Participou do chamamento para o projeto do Arco Tietê em fevereiro de 2013, apontado por Silva (2018) como fundamental ao processo de formatação do instrumento do PIU²⁰. Esta breve caracterização das proponentes é importante para pontuar que a análise das trajetórias destas empresas é uma das frentes de investigação para compreender interesses envolvidos no processo de elaboração do PIU VL-VL e do instrumento como um todo, a partir de perspectivas comparativas.

O PIU VL-VL organiza a gestão e financiamento do projeto urbano articulando dois instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, a Área de Intervenção Urbana (AIU) e o Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI). Outros instrumentos atuam sobre a Área de Transformação (AT) modificando parâmetros urbanísticos de maneira sobreposta, tornando complexos os cálculos de contrapartidas financeiras e obrigações fundiárias apresentados na modelagem financeira.

A Proposta de Ordenamento Urbanístico lista excepcionalidades a respeito do Coeficiente de Aproveitamento (CA), gabarito máximo, cota parte, fachada ativa (o percentual de área não computável de usos não residenciais em empreendimentos de uso misto e o percentual não computável de áreas construídas no nível da rua com acesso direto ao logradouro), arborização e fruição pública (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 151, p. 154). Identificaram-se também incentivos relacionados à doação de área para alargamento de calçadas e possível utilização de Transferência do Direito de Construir (TDC) como incentivo à abertura de fruição fora dos terrenos das proponentes (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 140). Além destes, há uma abordagem questionável do RUI que considera a união dos lotes para a distribuição de benefícios (por exemplo, a possibilidade de ter CA acima do máximo em lotes específicos, desde que compensado com a redução em outro lote), mas a separação dos lotes para o cálculo de contrapartidas (como os percentuais de destinação de área pública no parcelamento, que diminuem quando calculados com os lotes separados)²¹.

¹⁷ Dados do site da empresa. Disponível em <<http://www.bvep.com.br/web/site/pt/>> Acesso 06/11/2018.

¹⁸ Dados do site da empresa. Disponível em <<http://www.sdiweb.com.br/sobre>> Acesso 06/11/2018.

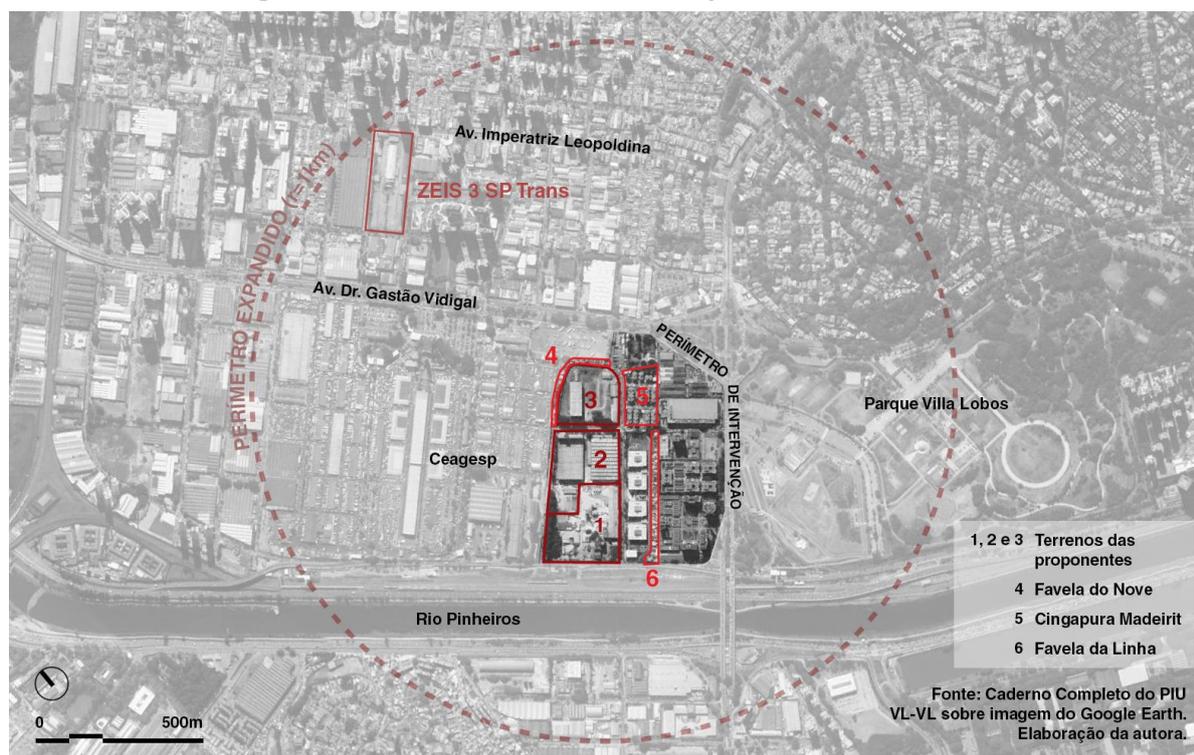
¹⁹ Conforme descrito na MIP enviada à SP Urbanismo. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/01_-MIP_PIU_Vila-Leopoldina-Villa-Lobos_motiva%C3%A7%C3%A3o.pdf> acesso em 08/10/2018.

²⁰ Silva (2018) aponta 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.

²¹ Para lotes acima de 40 mil m², o percentual mínimo de destinação de área pública seria de 40%. Nos cálculos considerando os três lotes separados, a destinação final é de 33,87%, pois dois terrenos são menores que 40.000 m² e tem percentual mínimo de 30%. A distribuição de áreas públicas também considerou os lotes juntos (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 140).

Estas complexas sobreposições são a base para cálculos da área construída computável total que determina o valor das contrapartidas da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e Cota de Solidariedade²², bem como a viabilidade financeira do empreendimento. No processo de debate público do PIU VL-VL houve questionamento a respeito da maneira como foi calculada a redução do valor da Outorga e Cota de Solidariedade, proposta para funcionar como desconto ao empreendedor por adiantar todo o pagamento dos direitos de construir que necessita. É feito o cálculo da metragem quadrada necessária ao desenvolvimento imobiliário e este valor é trazido para o do Valor Presente. O valor original a ser pago em 20 anos totaliza cerca de R\$ 250 milhões, enquanto o valor a ser pago “in natura” é próximo a R\$ 80 milhões. O financiamento da Habitação de Interesse Social (HIS) usualmente seria feito pela Prefeitura com recursos obtidos pelo pagamento da Outorga. No entanto, a proposta é que seu desembolso aconteça não em recursos, mas pela construção das obras de interesse público como HIS e equipamentos antes do início das obras do empreendimento privado (“in natura”). Desta forma, os privados antecipam investimentos que seriam feitos pela Prefeitura, provavelmente com alguma morosidade. Nota-se que para o momento “zero” da transformação privada é necessário que seja dada solução habitacional para as atuais ocupações precárias na região, já que duas ocupações estão sobre vias que estruturariam o empreendimento (ver Figura 4).

Figura 4. Foto aérea do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos



No PIU VL-VL, parte importante da discussão sobre a viabilidade financeira do empreendimento pauta-se pela necessidade de provisão habitacional para as famílias

²² A Outorga Onerosa do Direito de Construir é a contrapartida financeira paga pelo empreendedor para construir além do potencial construtivo básico (SÃO PAULO, 2014, art. 115). A Cota de Solidariedade prevê que empreendimentos com mais de 20.000m² de área construída computável destinem 10% desta área para Habitação de Interesse Social, sendo tal percentual não computável (SÃO PAULO, 2014, art. 111).

residentes nas favelas da Linha, do Nove e ocupações no Madeirit, marcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ocupadas (ZEIS 1²³) que serão removidas e somavam 776 famílias à época da elaboração do projeto. Além da quantidade de unidades habitacionais a serem construídas e da gestão condominial (que prevê recursos de manutenção durante cinco anos), duas decisões relativas à localização do reassentamento das famílias atingidas pelo projeto impactam a viabilização financeira da transformação. A primeira é a construção de edifício para HIS no mesmo terreno da área institucional que será doada quando feito o parcelamento. A pertinente composição entre usos não-residenciais e HIS na mesma edificação é conseguida neste caso por meio da cessão de direito de laje²⁴ (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 230). Como resultado da construção das moradias sociais previstas sobre os usos institucionais está a “dispensa” de que o empreendedor utilize qualquer outro terreno para HIS dentro do perímetro de intervenção do PIU VL-VL, o que originou debate sobre a interpretação do significado das ZEIS demarcadas. No debate, opiniões divergem: os empreendedores compreendem que a ZEIS 1 é demarcação para garantir que as famílias sejam atendidas, podendo ser fora do perímetro do PIU; e outros argumentam que a ZEIS 1 deveria garantir o atendimento às famílias no lugar, recebendo aquela área de terreno como posse. Apenas excepcionalmente, quando não possível, seriam removidas para dentro do perímetro do PIU. Esta última visão considera que ocorre a supressão das duas ZEIS 1 nele demarcadas (UNGARETTI, LACERDA, 2018).

A segunda decisão que impacta a viabilização financeira da transformação é a alocação das demais famílias – as não atendidas dentro da área institucional –, em parte de uma ZEIS 3 fora do perímetro de intervenção do PIU, em terreno de propriedade da SP Trans que não será pago pelas proponentes e terá seu valor abatido de pagamentos realizados pela prefeitura à empresa pública ao longo dos anos. Além do valor deste terreno, há investimento público direto de aproximadamente R\$ 30 milhões financiados pela Secretaria de Habitação (SEHAB) para provisão de 276 unidades habitacionais (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 221). A modelagem econômica do PIU VL-VL prevê que toda a contrapartida financeira seja reaplicada no próprio perímetro do PIU (exceto moradias na ZEIS 3), algo que não seria obrigatório para uma AIU²⁵ e resultará no incremento da mais-valia urbana com a valorização de terreno e empreendimento privados²⁶. Este incremento devido ao reinvestimento no mesmo lugar, concentrando a valorização da terra, viabilizado pelas contrapartidas investidas no próprio local não é previsto nos cálculos da outorga.

Estes dados indicam que o investimento público é fundamental para a viabilização financeira desta transformação urbana. Este recurso estrutura o modelo econômico do projeto ao realizar a fase de maior risco da intervenção, a inicial. São mobilizados os recursos públicos de R\$ 80 milhões em contrapartidas, R\$ 30 milhões em investimento direto da

²³ “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” (SÃO PAULO, 2014, art. 45).

²⁴ O direito real de laje foi definido na Lei Federal n° 13.465/2017 e é uma modalidade de direito de superfície que prevê a possibilidade de cessão de superfície superior ou inferior a uma construção.

²⁵ De acordo com o artigo 145, § 5º do PDE 2014, pode-se delimitar perímetros expandidos para tais investimentos.

²⁶ Caso o dinheiro fosse depositado no FUNDURB, seria obrigatória a criação de conta segregada (SÃO PAULO, 2014, art. 145), o que não deve acontecer devido à realização do pagamento de contrapartidas em obras e serviços.

SEHAB e o valor do terreno da SP Trans (sem valores e prazos de pagamento descritos na modelagem econômica) para alavancar a transformação urbanística mais relevante e ao mesmo tempo mais delicada: a remoção das favelas e reassentamento de seus moradores. Não está claro se a execução das obras de interesse público será – ou pode ser – executada pelas proponentes²⁷, o que também significaria o uso de tais recursos para pagamento das mesmas. Basicamente, as operações de interesse público no PIU são custeadas por recursos públicos e são primordiais ao desenvolvimento da produção imobiliária posterior, que depende da remoção das habitações precárias e da redução das condições de vulnerabilidade (ou pelo menos daquelas mais visíveis) no entorno do empreendimento para maximizar seus lucros futuros. O desenho desta operação sinaliza que o empreendedor não entra com recursos para o estabelecimento do seu momento “zero” de operação, que será a construção dos usos privados, isolando-o dos riscos das obras de habitação e remoção não acontecerem, bem como de investirem recursos para a execução destas e a obra da parte privada não acontecer. A estruturação da modelagem antecipando os recursos com HIS é de interesse da lógica imobiliário-financeira pretendida²⁸.

Além dos valores citados, recursos públicos também custeiam equipes técnicas, organização de audiências ou consultas públicas e contratação de serviços terceirizados (selagem nas comunidades, estudo de contaminação do solo). O custo público total para elaboração deste projeto, se calculado, não tem sido apresentado nas consultas públicas. Este dado junto ao de outros PIUs em desenvolvimento seria relevante para avaliar os PIUs no orçamento municipal, além de auxiliar a compreender reestruturações trabalhistas e funcionais no setor de planejamento paulistano. A transformação urbana pela remoção e reassentamento das famílias das comunidades do Nove, da Linha e ocupações no Madeirit é base do Programa de Interesse Público apresentado pelas proponentes e estrutura tanto a leitura de inserção do PIU na política habitacional municipal, quanto uma narrativa de retomada do espaço público pela desobstrução das ruas ocupadas e construção de novo viário (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 139). Além dela, a segunda frente de reestruturação urbana no perímetro do PIU é de produção imobiliária de médio e alto padrão, prioritariamente para comércio e serviços, com destaque para atividades ligadas à indústria criativa. O modelo jurídico aponta que sejam garantidos 15% para usos residenciais no perímetro de intervenção do PIU (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 230). Não há distinção sobre HIS e uso residencial comum, o que abre a possibilidade de haver pequena produção de outras unidades habitacionais do perímetro do PIU. A proposta de ordenamento urbanístico projeta 9.600 novos moradores no perímetro do PIU (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 144), sem obrigatoriedades formais de aproximar-se de tal número.

Prevê a demolição de plantas fabris para desenvolvimento imobiliário em três terrenos que somam 107 mil m² e hoje possuem edificações sem uso, com usos de baixa

²⁷ Há dúvidas pelo fato de ser obra pública e, portanto, estar submetida à lei de licitações. No entanto, se for considerada uma contrapartida em obras alternativa ao pagamento em dinheiro pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, a possibilidade da mesma empresa fazer as obras não parece ainda juridicamente bem desenhada.

²⁸ Santoro et al. (2018) argumentam sobre a utilização da promoção de HIS como justificativa para transformações urbanas, gerando uma produção residual (muito pequena perto das remoções), geralmente em modelo único de produção de novas unidades e de compra e venda que nem sempre se enquadram nas necessidades, faixas de renda e possibilidades de arcar com financiamento das famílias a serem reassentadas, além de tardia (no último momento da operação). Neste caso, apenas pelo fato da produção de HIS ser fundamental para o empreendimento privado, esta lógica não se aplica.

rentabilidade ou em processo experimental e temporário, como a ARCA, espaço de eventos locado em um dos galpões industriais e inaugurado com a realização da São Paulo Fashion Week em outubro de 2018. Ao lado, outro galpão da antiga metalúrgica da Atlas Elevadores é reformado para abrigar um *hub* de inovação que deve mesclar espaços de co-working, laboratórios de pesquisa, maquinário de prototipagem de alta tecnologia, salas de aula e auditórios, entre outros usos flexíveis e sob demanda de empresas ligadas à tecnologia e construção civil²⁹. Estes espaços localizam-se na área considerada Fase 2 de implantação do projeto, ou seja, são pensados para geração de renda temporária enquanto o empreendimento é construído. São estratégias de *placemaking* e *placebranding* para atribuir valores à área e aos terrenos com a utilização dos imóveis, permitindo que, na linguagem do mercado, seja possível “carregar o terreno” por mais tempo para que o projeto de transformação venha a acontecer. Apesar de sua área maior do que lotes industriais comuns à Vila Leopoldina e de prever a reorganização fundiária com o RUI, a transformação imobiliária prevista deve apresentar semelhanças com o processo em desenvolvimento em outras áreas do bairro, com a substituição de galpões por produtos imobiliários de habitação, comércio e serviços de médio e alto padrão.

Embora haja duas frentes de transformação distintas, informações de projeto como estudos tipológicos, descrição de usos e características morfológicas ou volumétricas que contribuem para debater espacialidades e dinâmicas sociais cotidianas são limitadas. São apresentados cenários para a provisão habitacional, fotos e plantas de referências, enquanto o restante da área de transformação possui definições pouco claras sobre quantidade e tipos de uso, enquanto perspectivas aéreas com volumetrias genéricas fornecem uma imagem-ideia parcial de cidade para ser vista do alto.

As características principais do PIU VL-VL trazem uma mescla de aspectos de duas das três tipologias de PIUs citadas na introdução deste texto (p. 9), as tipologias de PIU de reestruturação urbana e PIU de ZOE. Assemelha-se a operações urbanas pela transformação proposta e investimento de recursos públicos no próprio perímetro, possui dimensão relativamente pequena, há poucos proprietários envolvidos (facilitando o Reordenamento dos terrenos) e o empreendimento privado principal depende essencialmente do terreno da proponente, embora o recurso público e reassentamento das famílias sejam fundamentais para viabilizar financeiramente o empreendimento. Assim, o processo de elaboração do PIU VL-VL pode ser encarado como um projeto-piloto de dupla função, auxiliando a identificar empecilhos ao desenvolvimento de outros PIUs de duas tipologias diferentes, bem como elaborando ferramentas e métodos de pactuação que aparentam poder ser transpostos com facilidade.

NARRATIVAS ESCALARES DO PIU VILA LEOPOLDINA – VILLA LOBOS

Tendo em vista que “escolher uma escala é também, quase sempre, escolher um determinado sujeito, tanto quanto um determinado modo e campo de confrontação” (VAINER, 2002, p. 25), optou-se por focar o diálogo transescalar entre premissas ou

²⁹ Informações obtidas em visita às obras, guiada por funcionário da Votorantim.

potenciais metropolitanos com questões projetuais ou fragmentárias no perímetro de intervenção. Também são abordados, mas com menor profundidade, alguns aspectos de relações e pactuações entre poder público, proponentes e sociedade civil. Estas leituras iniciais buscam contribuir para debates sobre os processos de elaboração de Projetos de Intervenção Urbana e sobre as transformações urbanas esperadas para a região do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos.

O PIU VL-VL está atualmente na etapa de discussão pública. A SP Urbanismo, que coordena o processo, tem a atribuição de organizar e disponibilizar os materiais para consulta pública online – duas consultas de vinte dias cada, de acordo com o decreto. Mas este PIU teve incorporados outros espaços de informação e consulta: duas audiências públicas e quatro reuniões bilaterais registradas e incorporadas ao conteúdo disponível online. A ampliação de arenas institucionalizadas de informação e debate é um dado relevante do processo, pois são esferas públicas de identificação de problemas, cristalização de posicionamentos e intenções de ação. Embora sejam espaços de criação de laços e relações entre atores que podem levar a pactuações e ressignificar a legitimidade da transformação urbana, não possuem caráter decisório, reduzindo seu papel em uma possível reorganização de hierarquias de poder no processo.

A linha do tempo da elaboração deste PIU³⁰ lista encontros com diferentes grupos da sociedade civil durante sua elaboração. Duas características marcantes desta cronologia são o uso frequente da palavra *diálogo* e a inexistência do nome das proponentes nas atividades, embora tenham participado em parte dos eventos, se não em todos. É pouco legível a presença das proponentes no contato cotidiano, direto, com moradores e a sociedade civil organizada, dificultando a apreensão dos papéis exercidos pela iniciativa privada na condução do processo, bem como das hierarquias de poder que se estabelecem por vínculos mais informais do que formais entre Estado, mercado e sociedade civil.

Se a escala é “ao mesmo tempo, o resultado e a consequência da luta social pelo poder e pelo controle” (SWYNGEDOUW, 1997, apud VAINER, 2002, p. 25), a falta de legibilidade das relações entre atores torna-se um desafio à compreensão das arenas e hierarquias existentes no processo de elaboração do PIU VL-VL, pois as lutas por poder e controle podem ser informais ou não-institucionalizadas. É possível que a informalidade destas relações favoreça determinados sujeitos por meio de processos que podem ser contraditórios aos padrões estabelecidos de governança urbana. Como a escala aparece na fusão de ideologias e práticas (DELANEY et al., 1997) e muitas definições ideológicas de cada PIU são delineadas na formatação do programa de interesse público, esta etapa constitui um importante momento de definição tanto dos desejos e demandas da transformação quanto das escalas de ação política ao longo do procedimento.

A provisão de HIS no PIU estabelece ambíguas articulações com as políticas de habitação³¹. No PIU VL-VL acontece a vinculação “forçada” entre a realocação das famílias

³⁰ Disponível em < <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/> > acesso 06 nov. 2018.

³¹ A parte do terreno da SP Trans que não prevê o reassentamento de famílias das comunidades do Nove e da Linha deve receber HIS e HMP pela PPP da Casa Paulista, programa habitacional do governo estadual.

locais na ZEIS 3 fora do perímetro de intervenção e a supressão de cerca de 14.500m² de terrenos demarcados como ZEIS 1. Não utilizar os terrenos das ZEIS de maneira complementar, ainda que as ZEIS 1 fossem parcialmente utilizadas para o reassentamento das famílias do perímetro de ação ou da região, é uma perda para a política habitacional municipal que historicamente enfrenta desafios para a demarcação e aquisição de terras para ZEIS.

Os argumentos principais que embasam esta vinculação são: (1) que a reurbanização ou construção de HIS na ZEIS 1 da Linha impossibilitaria o modelo chave-a-chave de provisão habitacional, (2) a inviabilidade de abrigar todas as famílias na área da Linha e (3) a abertura de viário no local. Estes argumentos são endossados em defesa da sequência do PIU VL-VL sem apresentação de estudos claros sobre alternativas de como, por exemplo, o faseamento da obra poderia ser usado para a provisão habitacional em primeiro momento na ZEIS 3, complementado com posterior reurbanização da área da Linha prevendo abertura viária compatível com as baixas necessidades de tráfego local³². Neste quesito identifica-se que o instrumento denominado Projeto de Intervenção Urbana se restringe em assumir plenamente o nome que recebe, ao tomar decisão político-econômica prévia que ignora o desenho de projeto como ferramenta de diálogo público e construção de narrativas por soluções urbanísticas capazes de alinhar especificidades localizadas, expectativas da população afetada e políticas urbanas democráticas.

O território do PIU VL-VL e seu entorno sofrem pressões para reorganização funcional de caráter multiescalar, metropolitana e regional. A CEAGESP (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo), principal entreposto comercial agropecuário da Região Metropolitana de São Paulo, ameaça há anos transferir suas atividades para o entorno do Rodoanel metropolitano. Seu terreno é visado para reestruturação urbana e está demarcado como ZOE e PIU em fase inicial de prospecção. Deve ser analisado de maneira articulada com o PIU NESP, único PIU aprovado, onde estão sendo construídas estruturas para receberem funções próximas às da CEAGESP, no limite norte do município de São Paulo.

O debate sobre a cadeia econômica e geração de empregos no PIU VL-VL considera a presença de estabelecimentos da indústria criativa, e a importância do CITI – Centro de Tecnologia e Inovação em prospecção para a ZOE da CEAGESP. Por isso, o PIU VL-VL propõe “criar condições urbanísticas para o desenvolvimento na área de atividades da chamada indústria criativa” (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 136). A saída da CEAGESP seria de grande impacto (1) na reorganização logística do abastecimento de gêneros alimentícios no município, região metropolitana e estado; e (2) em seu entorno imediato de alta vulnerabilidade, pois além de polo de empregos de baixa qualificação - muitos temporários e informais – constitui alternativa de sobrevivência e renda de parte da população que recorre ao consumo e/ou revenda de alimentos descartados. O Programa de Interesse Público do PIU VL-VL fala em privilegiar atividades econômicas que sirvam como “alternativa à CEAGESP, atualmente o maior polo de empregos das comunidades carentes locais” (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 136), em uma insipiente abordagem da complexidade socioeconômica do território.

³² Sobre possibilidade de reurbanização da área, ver OTONDO et al., 2010.

No documento de apresentação da motivação inicial da proposta, o potencial de transformação urbana da CEAGESP também foi lembrado ao mencionar que a “enorme área deverá ser futuramente reurbanizada, transformando-se potencialmente na maior, mais valorizada e mais importante renovação urbana da cidade” (SÃO PAULO URBANISMO, 2016, p. 4). Simultaneamente, o fato de a propriedade e gestão da CEAGESP não serem municipais é tido como obstáculo para utilizar um de seus terrenos (demarcado como ZEIS 5) para provisão habitacional no PIU (SÃO PAULO URBANISMO, 2018, p. 179), apontando a dificuldade de articulação entre escalas de regulação e escalas governamentais. Por estes e outros motivos, mesmo localizada fora do perímetro do PIU VL-VL a CEAGESP é importante no debate sobre as formas de territorialização de processos escalares na transformação socioespacial da região.

Estes apontamentos reforçam a necessária abordagem transescalar analítica e de ação política no PIU VL-VL. Como instrumento urbanístico, o PIU se presta a organizar relações sociais para discutir, definir e conduzir uma transformação urbana, em processo e acordos que se dariam principalmente por vínculos formais, mas que também resulta na formação de vínculos informais que podem alterar relações de poder horizontais e verticais. A escolha das escalas que pautam definições sociais, econômicas e políticas é disputa comum a processos de reestruturação urbana e, no caso do PIU VL-VL tal disputa segue aberta também em variados campos: constroem-se narrativas de transformação ao mesmo tempo em que é construída a estratégia discursiva do próprio instrumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversas características do processo de elaboração do PIU VL-VL sinalizam que o mesmo esteja sendo conduzido com caráter experimental. Desta forma, como uma espécie de projeto piloto presta-se a identificar gargalos do processo para reduzir as incertezas e riscos (inclusive do mercado, embora não se restrinja a ele) e, ao mesmo tempo, reorganizar as noções de legitimidade da transformação urbana, bem como os espaços de formação de acordo necessários à sua implantação.

Como colocado, a etapa de definição do programa de interesse público constitui importante momento pactuação para formatar desejos e demandas da transformação, e estabelecer as escalas de ação política ao longo de todo o procedimento. Há disputas acerca do interesse público que se retroalimentam e merecem maior investigação, sejam elas epistemológicas (da definição de sua natureza e conceituação), institucionais (conflitos e convergências entre demandas de entes privados e governamentais) ou de práticas sociais (quem detém o poder de moldar os interesses e quem resiste a interesses impostos).

Foi mencionado em evento acadêmico³³ que, embora definido como procedimento e não como instrumento urbanístico, ao final o PIU torna-se o próprio projeto. Esta especificidade foi caracterizada como a ambivalência do PIU. As narrativas descritas neste trabalho argumentam em favor de definições mais claras sobre tal particularidade, dado que ambiguidade e ambivalência certamente não têm os mesmos impactos sobre as políticas e

³³ Realizado na FAU USP no dia 02/10/2018.

transformações urbanas, principalmente a partir de concepções sobre natureza e função do projeto urbano e sobre a flexibilidade do instrumento³⁴. 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” (LASCOURMES et al., 2007, p. 9) Tradução da autora.

A partir da perspectiva de que ao estabelecer a coordenação entre instrumentos os PIUs agiriam para reduzir a fragmentação de seus resultados, é preciso pontuar a diferença entre fragmentação espacial e fragmentação política dos resultados. Reinvestir os recursos e contrapartidas diretamente no local da transformação urbana buscando concentrar territorialmente os resultados do investimento (na forma de equipamentos e infraestrutura pública, por exemplo), possui alguns riscos principalmente nos PIUs de reduzido perímetro de ação. A busca por tal coesão localista de um fragmento de cidade, que pode ser de interesse privado por aumentar a valorização imobiliária capturada pelo próprio empreendimento ao longo do tempo, é facilmente descolada das demandas prioritárias de políticas municipais urbanas ou setoriais.

Este breve panorama sobre os PIUs paulistanos buscou destacar a relevância que este novo instrumento de coordenação vem assumindo na política urbana municipal. A partir do caso do PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos foram pontuadas narrativas sobre as escalas de articulação urbana e política delineadas por este instrumento em elaboração. Tal abordagem preliminar visa contribuir para a construção de um debate ampliado sobre os riscos e potenciais deste instrumento recente, considerando os valores políticos que carrega e as relações sociais ou institucionais que molda.

REFERÊNCIAS

- BRENNER, N. Reestruturação, reescalamento e a questão urbana (198-220). *GEOUSP - espaço e tempo*, São Paulo, n° 33, 2013.
- CHRISTOPHERS, B. The state and financialization of public land in the United Kingdom (62-85). *Antipode*, v. 49, n. 1, 2016.
- D’ALMEIDA, C. H. Projetos de Intervenção Urbana como dispositivo de concessão da produção do espaço em São Paulo (66-87). *Seminário Financeirização e Estudos Urbanos*,

³⁴ A flexibilização de instrumentos e regulações urbanísticas vem sendo estudada em diversas frentes e contextos, como os projetos urbanos de grande escala (SWYNGEDOUW et al, 2002), as operações urbanas e os próprios PIUs (SILVA, 2018). Além desta característica se apresentar como importante fator para maximização de lucros e controle de riscos da iniciativa privada, também aparece como flexibilização da governança urbana com “mudanças fundamentais das estruturas tradicionais de governo para um modo de governança mais difuso, fragmentado e flexível” (SWYNGEDOUW et al, 2002, p. 578). Tradução própria.

2018. Disponível em <<http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>>, acesso 09 ago. 2018.
- DELANEY, D.; LEITNER, H. The political construction of scale (93-97). *Political Geography*, Vol. 16, No. 2, 1997.
- FIX, M. A “Fórmula Mágica” da “Parceria”: Operações Urbanas em São Paulo (185-198). *Urbanismo: Dossiê São Paulo*. Rio de Janeiro, Campinas: PUCCAMP/PROURB, 2003.
- JESUS, L. P. Projeto de Intervenção Urbana como articulador de políticas públicas (285-308). In: *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo* / Renato Balbim, Cleandro Krause (orgs.) - Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_d_e_estruturação.pdf>, acesso 08 out. 2018.
- LASCOURMES, P.; LES GALES, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation (1-21). *Governance*, 20, 2007.
- NOBRE, E. A. C. *Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do Rio Pinheiros*. Tese de Doutorado – FAU USP, São Paulo, 2000.
- OTONDO, C.; PESSOA, J.; GROBSAUM, M.; GRINOVER, M. Projeto de habitação social para a comunidade da Favela da Linha na Vila Leopoldina (147-181). *arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, n. 3, 2010.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Consulta Pública do PIU Vila Leopoldina – Villa Lobos*, 2018. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>>, acesso 06 nov. 2018.
- _____. *Monitoramento dos Projetos de Intervenção Urbana*, 2018. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturação-territorial/piu/piu-monitoramento>>, acesso 06 nov. 2018.
- _____. *Consulta Pública do PIU Arco Pinheiros*, 2018. Disponível em <<https://participe.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/#/arco-pinheiros>>, acesso 18 nov. 2018.
- REIS, T.; JORDÃO, E. 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.
- SANTORO, P. F. O redesenho dos instrumentos urbanísticos e a equação (im)possível da garantia de rentabilidade da terra e do direito à cidade nos projetos urbanos. In: *XVI EnANPUR*. Belo Horizonte, 2015.

SANTORO, P. F.; NUNES, F. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros*. 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, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos (116-163). ROLNIK, R. et al. (orgs.). *Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2018.

SÃO PAULO (município). Decreto nº 56.901/2016. Projeto de Intervenção Urbana. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D56901.pdf>>, acesso 05 ago. 2018.

_____. Lei nº 16.050/2014 - Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo.

_____. Lei nº 16.402/2016 - Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de São Paulo.

SÃO PAULO URBANISMO. *Caderno completo do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa Lobos (Consulta Pública)*, 2018. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/00_caderno-completo.pdf>, acesso 10 out. 2018.

_____. *Manifestação de Interesse Público do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina – Villa Lobos (Consulta Pública)*, 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/01_-MIP_PIU_Vila-Leopoldina-Villa-Lobos_motiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>, acesso 10 out. 2018.

SILVA, F. P. Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana (88-108). *Seminário Financeirização e Estudos Urbanos*, 2018. Disponível em <<http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>>, acesso 09 ago. 2018.

SWYNGEDOUW, E.; MOULAERT, F.; RODRIGUEZ, A. Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy (547-582). In: BRENNER, Neil, THEODORE, Nik (orgs.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: BLACKWELL, 2002.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: ‘glocalization’ and the politics of scale (137-166). In: COX, K. R. *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. New York/London: The Guilford Press, 1997, apud: VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? (12-32). *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano XV, n. 2, 2002.

SWYNGEDOUW, E. Globalisation or ‘glocalisation’? Networks, territories and rescaling (25-48). *Cambridge Review of International Affairs*, 17:1, 2004.

UNGARETTI, D.; LACERDA, L. 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.

VAINER, C. B. Pátria, empresa, mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano (75-103). In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: VOZES, 2000.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? (12-32). *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Ano XV, n. 2, 2002.

_____. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política (9-29). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.8, n. 2, 2006.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal de; LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos (11-23). *Grandes Projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VELÁZQUEZ, B. R. R. Do debate sobre as escalas à apologia localista na América Latina (140-166). *Escalas espaciais, reescalamentos e estatalidades: lições e desafios para a América Latina*. Rio de Janeiro: LETRA CAPITAL: Observatório das Metrôpoles, 2018.