



## **PIU “UMA NOVA FORMA DE INSERÇÃO”**

### **Autores:**

Victor Martinez Corrêa e Sá - USP - victormcsa@usp.br

Débora Almeida Bruno - USP - abruno.debora@usp.br

Mariana Sayuri Takechi Yoshimura - USP - m.yoshimura@usp.br

### **Resumo:**

Com o propósito de analisar o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) - recente instrumento urbanístico na política urbana do município de São Paulo - e discutir a interface entre agentes públicos e privados, o artigo faz uso de um dos casos como objeto empírico: o Vila Leopoldina Villa Lobos (VL-VL). Na discussão dessa interface, problematizamos também a participação das comunidades e seus moradores no processo de debate do Projeto PIU. Primeiramente, é apresentado o PIU - conforme a legislação do município - e, especificamente, o PIU VL-VL. Doravante, é apresentada a narrativa construída pelos proponentes e agentes envolvidos. Tal narrativa é discutida frente à problemática da lógica na qual está se concebendo o PIU VL-VL: atende os interesses privados, resguardado pelo ente público que a fim de garantir o amplo interesse coletivo, utiliza o fundo estatal. Essa dinâmica, somada a narrativa construída, sugere uma nova lógica da produção do espaço, discutida neste texto.

## **PIU: “UMA NOVA FORMA DE INSERÇÃO”**

Projeto de Intervenção urbana Vila Leopoldina - Villa Lobos:  
resolução de conflitos ou ampliação de contradições urbanas?

### **RESUMO**

Com o propósito de analisar o Projeto de Intervenção Urbana (PIU) - recente instrumento urbanístico na política urbana do município de São Paulo - e discutir a interface entre agentes públicos e privados, o artigo faz uso de um dos casos como objeto empírico: o Vila Leopoldina Villa Lobos (VL-VL). Na discussão dessa interface, problematizamos também a participação das comunidades e seus moradores no processo de debate do Projeto PIU. Primeiramente, é apresentado o PIU - conforme a legislação do município - e, especificamente, o PIU VL-VL. Doravante, é apresentada a narrativa construída pelos proponentes e agentes envolvidos. Tal narrativa é discutida frente à problemática da lógica na qual está se concebendo o PIU VL-VL: atende os interesses privados, resguardado pelo ente público que a fim de garantir o amplo interesse coletivo, utiliza o fundo estatal. Essa dinâmica, somada a narrativa construída, sugere uma nova lógica da produção do espaço, discutida neste texto.

### **INTRODUÇÃO**

O Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina Villa Lobos (PIU VL-VL) teve seu processo iniciado em 25 de agosto de 2016, com a entrega de um protocolo da manifestação de interesse privado (MIP) por parte da Votorantim e Instituto Urbem. O perímetro de intervenção do projeto abrange uma área de grandes glebas decorrentes do processo de retificação do Rio Pinheiros que permitiu a utilização dos terrenos, antes ocupados pelos meandros do rio e suas várzeas. Na área específica, as grandes glebas foram ocupadas pela atividade industrial, com a saída da maioria das indústrias, as glebas ficaram subutilizadas. A região é limítrofe ao terreno da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e nela se encontram a Favela do Nove e da Linha, além do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite. O objetivo do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina - Villa Lobos é, segundo o site da Gestão Urbana da Prefeitura Municipal de São Paulo, “apresentar [...] uma contribuição efetiva para solucionar as graves questões de precariedade habitacional de três comunidades situadas no perímetro” e “potencializar os recursos, contrapartidas e compensações gerados pelo desenvolvimento imobiliário”. (Prefeitura do Município de São Paulo, site Gestão Urbana, 2018)

O Projeto de Pesquisa e Extensão, que enseja e dá aporte empírico à realização deste artigo, tem como eixo o estudo de caso do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. Para, assim, compreender o processo de proposição, elaboração e implementação desse recente instrumento urbanístico, a fim de analisar o aumento da participação dos agentes privados nas transformações do espaço urbano, fomentar um debate crítico junto às comunidades locais e ampliar as condições de sua efetiva participação nos processos decisórios desse projeto.

Considerando a natureza recente do Projeto de Intervenção Urbana (PIU) e a forma como ele vem se disseminando como instrumento urbanístico na cidade de São Paulo, o aprofundamento da investigação sobre essas experiências é importante objeto de estudo no âmbito das complexas relações sociais entre agentes públicos e privados. Assim, o acompanhamento do caso aponta questões da produção da cidade, complementando os debates desenvolvidos na academia.

Como prevê o Plano Diretor Estratégico e o decreto nº56.901, a elaboração de um Projeto de Intervenção Urbana deve ser um processo participativo. No caso Vila Leopoldina-Villa Lobos, além das consultas públicas online - exigidas no decreto - foram realizadas audiências públicas e uma série do que se chamou de “debates temáticos”, que visavam à discussão de pontos já pré definidos pelos proponentes do projeto com os demais agentes envolvidos. Os temas desses debates eram “projeto urbanístico e meio ambiente”, “estudos econômicos”, “estudos jurídicos” e “habitação de interesse social e meio ambiente”.

Todos eles foram acompanhados pela equipe de pesquisa. Nos debates, foi possível perceber o posicionamento dos agentes envolvidos sobre o projeto, os interesses coesos, ou não, entre eles e a influência de cada um nas negociações. Notou-se que a inserção das comunidades afetadas dentro do Projeto era um tema recorrente nos debates, principalmente quando apresentada como contraponto do que é comumente realizado em processos de transformação do espaço.

Os projetos de ordenamento e reestruturação urbanas figuram, não raro, como verdadeiras máquinas de expulsão das populações mais carentes, modificando drasticamente vastas áreas para dar lugar a grandes empreendimentos. Nesses cenários é comum, logicamente, que se coloquem em polos opostos os expulsos e os expulsos, em uma clara assimetria de poder que oferece aos primeiros a concretização de seu projeto e, aos segundos, a necessidade de busca por novos terrenos para moradia tão ou mais precárias quanto e mais distantes da original.

Deste modo, nos interessa discutir um aspecto particular que tem caracterizado o processo do PIU VL-VL: a adesão profunda da população deslocada ao discurso dos proponentes, isto é, ao Projeto de Intervenção Urbana apresentado. Não houve resistência significativa. Conforme será apresentado a frente, excluindo-se as manifestações da classe média alta residente na área afetada, a fala local tem sido de uma concordância quase completa ao Projeto, especialmente entre os líderes comunitários de

áreas que serão removidas e transformadas. Essa constatação será discutida no presente artigo como sintomática de uma possível “nova forma de inserção” das comunidades no quadro de projetos urbanos.

A discussão ocorre a partir da análise dos debates que se mostraram um interessante método para compreensão do processo do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. A partir deles, observando, principalmente, a adesão da comunidade à proposta do agente que pode ser classificado como “mercado”, com respaldo do organismo estatal competente, discutir-se-á a participação do público e do privado na transformação do espaço urbano e, conseqüentemente, a participação deles na política urbana.

Para sistematizar a problemática apresentada, este artigo se divide em três partes: a primeira explicita o panorama geral que envolve o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, mostrando o processo que originou o instrumento urbano PIU desde as Operações Urbanas Consorciadas, como também de que modo ocorreu a manifestação de interesse do PIU VL-VL e de que maneira evoluiu o projeto até o presente momento. A segunda, apresenta a narrativa do PIU a partir da visão dos agentes envolvidos coletada nos debates públicos e materiais divulgados sobre tema, especificamente no que tange a construção da imagem deste PIU como oportunidade única aos moradores das comunidades afetadas. E a última visa à análise e problematização das relações entre os agentes e influência no projeto, questionando as implicações de uma nova interação entre agentes públicos e privados na produção do espaço.

## **Inovações do Projeto de Intervenção Urbana: Aprofundamento da ação privada no PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos**

O Projeto Intervenção Urbana (PIU) foi estabelecido no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014 (PDE, lei municipal nº 16.050/2014) e posteriormente regulamentado pelo Decreto Nº 56.901/ 2016. Segundo esses regramentos, o principal objetivo do PIU seria detalhar projetos de reestruturação urbana, para isso reunindo e articulando os estudos técnicos necessários à intervenção.

A narrativa de sua criação surge, frequentemente, no âmbito da crítica às Operações Urbanas Consorciadas<sup>1</sup>. Nessas, aponta-se uma eminente ausência de projeto urbano, resultando em intervenções urbanas desconexas e numa série de obras viárias que, localizadas em áreas de notável interesse imobiliário, pouco atenderiam ao território em sua dimensão de interesse público. Assim, o PIU é apresentado como produto da maturação dessa discussão, sendo inovador na medida em que significa um mecanismo de orientação e avaliação do programa de transformação urbana prévios à

---

<sup>1</sup> “Instrumento definido na Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) para viabilizar projetos elaborados pelo poder público, com o objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental” (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2014: página 87)

implantação de instrumentos urbanísticos de reestruturação (D'ALMEIDA, 2018: pp. 68). Os perímetros demarcados pelos PIUs, ademais, permitiriam discutir melhor e mais profundamente o território, uma vez que se observa, por partes, o urbano. Nesse sentido, fortaleceria o controle público sobre projetos urbanos, e permitiria a avaliação pública do programa de intervenções proposto.

O PDE prevê que os PIUs sejam implantados em territórios caracterizados pela subutilização e com potencial de transformação, localizando-se preferencialmente, portanto, na chamada Macroárea de Estruturação Urbana (MEM), definida também nessa lei (PDE, Lei Municipal 16.050, subseção I). A MEM caracteriza-se por processos de transformações econômicas e de uso e ocupação do solo e pela existência de vias estruturais, ferrovia e rodovias que articulam polos e municípios da Região Metropolitana de São Paulo. A macroárea é entendida pelo PDE, assim, como central na reestruturação e na reversão do padrão de segregação urbana, através do adensamento e qualificação de centralidades.

Uma novidade significativa ao caso de estudo, colocada pelo decreto que regulamenta os PIUs, é a possibilidade de iniciar a elaboração de um PIU a partir de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP); neste caso, apesar da elaboração ser responsabilidade do poder público, o programa de interesse público é apresentado por agentes privados, interessados na concessão ou ampliação da flexibilização de parâmetros de uso e ocupação do solo ou na concessão de obra e serviço urbano (D'ALMEIDA, 2018: pp. 75).

O decreto estabelece um conteúdo mínimo de projeto que deve preceder a elaboração de um PIU: um diagnóstico da área de intervenção, um programa de interesse público que contemple as diretrizes urbanísticas, viabilidade e potencial de transformação e modo de gestão democrática da intervenção. Este conteúdo segue para uma primeira consulta pública, virtual, que deve ficar aberta à comentários curtos por no mínimo vinte dias após o lançamento do documento. O projeto deve receber aprovação da Secretaria Municipal de Licenciamento (SMUL) e, em seguida, da São Paulo Urbanismo – empresa pública cuja razão social é dar suporte e desenvolver as ações governamentais de planejamento e desenvolvimento urbano – que publicaria o perímetro da intervenção, suas características básicas e as fases de elaboração do projeto, (inclusive mecanismos de participação democrática). Conforme o regimento, a SP-Urbanismo fica autorizada a abrir um chamamento público para a apresentação de projetos.

O conteúdo final da proposta para o perímetro delimitado deverá apresentar o programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e modelagem econômica, bem como o modelo de gestão democrática a ser adotado. Este conteúdo é então conduzido à consulta pública por no mínimo 20 dias, ao fim dos quais o Projeto – se aprovado - segue para elaboração na forma de Projeto de Lei, caso ocorra mudanças de parâmetros urbanísticos, ou Decreto a ser encaminhado à Câmara Municipal.

O PIU, assim, define uma intervenção urbana que é decidida *caso a caso*, na medida em que cada perímetro assume finalidades e programas públicos diversos. Frente à amplitude da regulamentação, cada Projeto fica responsável por apresentar a própria finalidade programática, perímetro e instrumento urbanístico de implantação, decisões as quais deveriam basear-se nas especificidades do território e questões urbanas postas, e em consonância com os princípios apresentados no Plano Diretor Estratégico.

## O PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

Tendo cumprido todos os ritos descritos, o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos encontra-se, no momento da conclusão deste artigo<sup>2</sup>, na fase de elaboração da minuta do projeto de lei (PL). Conforme dito anteriormente, o PIU VL-VL teve início com uma manifestação de interesse privado (MIP), protocolada pelo grupo de privados capitaneado por Votorantim e Instituto Urbem, no ano de 2016; ainda no mesmo ano, foram realizadas a primeira consulta pública online e uma audiência pública tratando do conteúdo básico de projeto.

Em 2018, o conteúdo final do PIU VL-VL - um caderno de mais de 200 páginas, nas quais se detalham um diagnóstico sócio-territorial, o programa de interesse público, a proposta de ordenamento urbanístico, a modelagem econômica e os modelos jurídico e de gestão - foi levado à apreciação pública em uma consulta online de 20 dias. Além disso, foi realizada uma nova audiência pública na qual compareceram expressivamente diversos setores implicados direta ou indiretamente na proposição deste projeto (na lista de presença disponibilizada, constam mais de 500 presentes). A audiência foi marcada por uma série de conflitos, principalmente no que diz respeito ao destino dos moradores das comunidades residentes no perímetro de intervenção.

O PIU VL-VL incidirá sobre um território às margens do Rio Pinheiros, entre o Parque Villa-Lobos e a CEAGESP. O perímetro, de aproximadamente 300 mil m<sup>2</sup>, é majoritariamente composto por terrenos pertencentes à Votorantim, antes ocupados pela Metalúrgica Atlas e Engemix Unidade Jaguaré, e nele estão incluídas as comunidades do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite (1990 - Programa PROVER) e das favelas do Nove e da Linha, estabelecidas na região há mais de 40 anos.

O projeto prevê a reordenação do espaço urbano a partir da abertura de vias, estruturadas em torno de um boulevard e das conexões com o entorno, da construção de habitação de interesse social (HIS) e da implantação de equipamentos públicos (saúde, educação e trabalho) e espaços institucionais, alinhados às proposições apresentadas no Plano Diretor Estratégico e à viabilização de importante produção imobiliária corporativa e residencial. Está prevista a construção de unidades habitacionais em dois terrenos: um interno à área do PIU e outro externo, distando duas quadras do terreno da Votorantim - parte de um terreno público da Companhia Municipal de Transporte Coletivo (CMTC)

---

<sup>2</sup> 20 de Novembro de 2018

demarcado como Zona Especial de Interesse Social 3<sup>3</sup> (ZEIS 3) e que estava, originalmente, destinado à Parceria Público Privada municipal da habitação (PPP da Habitação). Atualmente, 1/3 da área está destinada ao PIU e 2/3 à PPP.

A provisão de moradia para os atuais residentes das favelas, bem como a revitalização do Conjunto Cingapura, estão postas como importante motivo-motor da intervenção. Na listagem dos objetivos almejados no programa do PIU VL-VL aparecem, em primeiro lugar, a meta de viabilizar a provisão de habitação social, com reassentamento para os moradores da favela da Linha e favela do Nove e das moradias irregulares de áreas do conjunto habitacional Cingapura Madeirite, garantindo a permanência desses moradores no bairro.

Inserido em um quadro de transformações do uso do solo e dinâmica imobiliária intensa, o perímetro do PIU terá seu Coeficiente de Aproveitamento (CA) aumentado de 2,0 para 4,0, significando a contrapartidas da parte do agente privado, em valor presente, da ordem de 80 milhões, a serem pagos na forma da construção das obras propostas no programa. Esse contrapartida foi calculada e reduzida considerando-se a perspectiva de antecipação do pagamento, que segundo o cronograma geral de construção da área deveria ser pago ao longo de 20 anos.

---

<sup>3</sup> Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS 3): as Zonas Especiais de Interesse Social são porções demarcadas do território que devem ser destinadas à moradia para população de baixa renda. A categoria de ZEIS 3 refere-se à áreas servidas de infraestrutura, oferta de serviços e empregos onde há ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados e onde há interesse em promover Habitação de Interesse Social pelo poder público ou privado (ver PDE, seção IV, art. 44 e 45).





Fig.1 Entrada da Favela do 9 e condomínios do miolo do bairro ao fundo (autoria própria)

## O PIU como oportunidade única aos moradores?

Diferente do que se observa na definição dos perímetros de diversos projetos de intervenção urbana na cidade de São Paulo, no caso Vila Leopoldina-Villa Lobos não era uma possibilidade ignorar as questões sociais tão evidentemente postas no território<sup>4</sup>. A presença das Favelas do Nove e da Linha e do conjunto habitacional Cingapura Madeirite determinaram rumos, como também inibiram outros, na elaboração do projeto e do seu debate na sociedade civil. Além disso, é necessário considerar que a existência dessas comunidades poderia inclusive impedir o projeto e que o território que eles ocupam é demarcado como ZEIS 1, portanto, entendido pelo poder público como espaço a ser urbanizado e com ocupação reconhecida.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, o perímetro do PIU Campo Limpo, composto por um raio de 600 metros ao redor do Terminal Campo Limpo, no entanto no trecho existe a Favela Jardim Piracuama, ZEIS 1, que provavelmente justifica o desvio conferido ao perímetro.

Mapas disponíveis em: <https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-terminal-campo-limpo/>



Não seria estranho, já de início, pensar que estas comunidades pudessem representar o entrave na implementação deste projeto - justamente por caracterizarem ocupação irregular e de vulnerabilidade social inserido no perímetro proposto para intervenção -, ou que pudessem se opor ao projeto e sofrer remoções subumanas, nos moldes das realizadas na Operação Urbana Água Espraiada, descritas por Mariana Fix em *Parceiros da Exclusão (2001)*. Ocasões nas quais o poder público serviu aos interesses do capital e promoveu uma limpeza social na área da Avenida Engenheiro Luís Carlos Berrini. De fato, o projeto (PIU VL-VL) em si ainda está em fase de elaboração e passará por votação na Câmara Municipal de São Paulo como minuta de lei, mas a forma como tem se desenhado até o momento aponta para um novo método de atuação do poder público e do setor privado no que tange a produção do espaço, incluindo territórios com ocupações em vulnerabilidade social.

Nesse sentido, é possível verificar, no caso Vila Leopoldina-Villa Lobos, uma possível “nova” forma de inserção das comunidades face às novas características de projetos urbanos. A dinâmica de implementação deste PIU, que evidencia os pontos críticos da atuação do público e do privado e desta possível “nova” forma de inserção, requer um olhar atencioso sobre quais alicerces está a construção da inusitada relação entre as comunidades afetadas, a SP-Urbanismo e o grupo de proponentes do PIU, liderados pela poderosa Votorantim.

Essa inusitada relação é explicitada por diversas falas. Nas ocasiões de reuniões temáticas, por exemplo, envolvidos das diferentes partes - SP-Urbanismo, proponentes e comunidades - apresentam o consenso que deve nortear este projeto: o PIU deverá beneficiar a todos. Garantem, assim, a partir desse consenso, que o projeto seja defendido nos debates, e até que se iniba posicionamentos críticos. Como raramente se observa, o espaço urbano em constante conflito passa apresentar certa harmonia entre os posicionamentos e interesses de agentes diversos historicamente divergentes.

Dois momentos que evidenciam e reforçam o alinhamento entre o setor público e os proponentes, e colaboram para o processo de adesão das comunidades - e assim, revelam os “alicerces” da relação construída entre as partes envolvidas - foram a audiência pública de 22 de maio de 2018 e a reunião temática “habitação de interesse social e meio ambiente” de 2 agosto de 2018, ambas realizadas pela SP-Urbanismo. Na audiência, estiveram presentes o Secretário Municipal de Habitação e três vereadores convidados, já na reunião temática, apenas o mesmo secretário. Nessas ocasiões, os agentes públicos comentaram o projeto sob o ponto de vista da habitação, ambos mostraram-se favoráveis a sua implementação e realizaram falas que ilustram a discussão a que se dispõe esse artigo, dentre elas destacam-se:

“...Vocês merecem isso, porque aqui nós temos filhos das pessoas que estavam morando aqui sem ter o direito da propriedade, e netos, afinal de contas são quase cinquenta anos. Este é o momento de justiça. Bem aqui do lado, na Água Branca, na Operação Urbana que foi aprovada na década de 90, em 1995 - e agora vai ser revista - nós não conseguimos entregar um apartamento até 2014. Não tinha nada. As pessoas não acreditavam, e hoje muitos não acreditam ( no PIU ), porque vimos maus exemplos e aquilo não deu certo. Mas aqui é diferente,

nós vereadores, não tínhamos nenhum caso de PIU com esse desenho. **Nós estamos tratando com a iniciativa privada, para que ela possa assumir a responsabilidade deste processo** e antecipar, pagar antes aquilo que nós gostaríamos de ter pagado pra outras situações. Construir casa para vocês.”

*Vereador, audiência pública de 22 de maio de 2018, grifos nossos*

“O grande problema hoje da habitação, aí não é nessa área especificamente, mas no município de São Paulo como um todo, é financiamento, então o problema é uma carência muito grande de financiamento. O orçamento da Secretaria de Habitação é pequeno frente ao déficit habitacional, frente às necessidades de investimento. **Então, a gente está muito escorado em outras operações de captação de recursos para viabilizar a produção de habitação de interesse social.** [...] Soueu[Secretaria de Habitação] e a comunidade, beneficiário do empreendimento, uma vez que a gente está recebendo recursos que não estavam previstos no orçamento da prefeitura, esse que é o princípio desta operação sob o ponto de vista da habitação.”

*Secretário Municipal de habitação, reunião temática de 2 de agosto de 2018, grifos nossos*

De acordo com essas análises, comunidades, há décadas, em condição de vulnerabilidade social terão, no curto e médio prazo, a oportunidade de acesso à habitação - o que não aconteceria sem a implementação do PIU. Além do acesso à moradia, há também a promessa, por parte dos proponentes, de geração de milhares de empregos - próximos ao local que poderiam ser destinados aos moradores das futuras HIS. Isso contribui para a construção da ideia do PIU como oportunidade única à comunidade ali residente, que além de ter acesso a moradias recém construídas, também teriam a vagas de emprego.

Neste cenário, entre promessas e compromissos, especialmente, diante de um alinhamento ímpar entre poder público e setor privado, a proposta do PIU é lida, pelos moradores das comunidades afetadas como uma oportunidade única nas cinco décadas de existência destas comunidades no distrito da Vila Leopoldina. A fala de um dos líderes das comunidades envolvidas, na ocasião de um debate sobre os PIUs, em setembro de 2018, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo realizada em conjunto com o Ministério Público do Estado, expressa de maneira clara essa ideia:

“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...” (grifos nossos)

Assim como nessa ocasião, a postura dos demais líderes comunitários, em falas e participações, nos diversos debates - ocorridos desde o segundo semestre de 2016 quando foi proposto o PIU Vila

Leopoldina-Villa Lobos - apontam para uma convergência quase total das demandas das comunidades com o projeto apresentado pelo grupo privado capitaneado pela Votorantim e o Instituto Urbem. Convergência essa que permite que sejam colocadas como condições para execução do projeto medidas que não foram postas para serem debatidas nas reuniões temáticas e foram apresentadas como já acatadas pela comunidade.

Entretanto, essas medidas não necessariamente beneficiam a comunidade se não postas como condicionantes. Quando se atenta às nuances do discurso dos líderes comunitários é possível notar que, mais do que aceitar ou concordar que uma enorme parcela dos atuais moradores da área deverá ser transferida para unidades habitacionais fora do perímetro do PIU - terreno ZEIS 3 pertencente à empresa São Paulo Transportes -, membros da comunidade passaram a sustentar o argumento, inicialmente colocado pelos proponentes, de que a única maneira de viabilizar o projeto é justamente através do uso deste terreno. Isso aconteceu, sem que houvesse espaço para debater, nas conversas temáticas, outras formas de viabilizar o projeto que partam de uma posição da população sobre os benefícios, ou não, dessa mudança.

O uso de uma ZEIS externa ao perímetro do PIU representa um dos maiores pontos de conflitos do projeto, contrapondo grupos pró e contra o uso deste terreno. O principal grupo do bairro favorável ao uso da ZEIS 3 é o “Fórum Social Vila Leopoldina”, organização que reúne personagens diversos, em geral antigos moradores do bairro, que dialogam diretamente com representantes do município nas áreas de saúde, assistência social, educação e segurança. Mas, desde a proposição do PIU, esse grupo ampliou sua atuação. Reafirmando a proximidade com as comunidades, passou a auxiliá-las na leitura do projeto e a frequentar os debates e audiências organizados pela SP-Urbanismo. Essa proximidade, de alguma maneira, também está pautada na argumentação favorável ao projeto, focada na questão da promoção de habitação e dos equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social.

Dentre os contrários ao uso do terreno externo, destaca-se a organização de bairro “Associação Viva Leopoldina” (AVL), majoritariamente composta por moradores novos no bairro, de classe média e média alta, que tem uma dupla linha de argumentação para se opor a utilização do terreno ZEIS 3 no projeto. Por um lado, frisando a contaminação do terreno e alegando, sem dados técnicos, sua condição imprópria para fins de habitação e, por outro lado, a incompatibilidade do uso de habitação de interesse social com a localização do terreno, visto que ele se encontra na área em plena valorização e expansão imobiliária no bairro, o que mostra desconhecimento ou desrespeito às determinações da Lei Municipal de Zoneamento (LPUOS, Lei nº 16.402/16). Pois, a partir da demarcação de ZEIS 3 determina-se que a mudança de uso, atualmente como garagem, só pode ocorrer para fins habitacionais de interesse social e de mercado popular (Art. 12, LPUOS, Lei nº 16.402/16; conforme Art.45, PDE, Lei Municipal nº 16.050/14).

No aprofundar do discurso, a AVL argumenta também que essa mudança afasta os futuros moradores das unidades habitacionais de seus empregos, coloca-os num lugar incompatível com seu padrão de vida e consumo. A organização também expõe “preocupações” - via redes sociais e falas

públicas - com os reflexos que as habitações de interesse social podem produzir para os condomínios do entorno, desde da existência do tráfico de drogas até a desvalorização dos imóveis de alto padrão. Um dos exemplos deste posicionamento é marcado na reportagem sobre entrevista concedida pelo Diretor de Relações de Governo da AVL à IstoÉ em junho de 2018<sup>5</sup>:

“Ele (representante da AVL) defende que a empresa instale todos em seu terreno e em uma área hoje do Ceagesp. Uma queixa ao projeto é o fato de que **os deslocados para a área mais rica não teriam como manter os apartamentos, o que criaria uma favela vertical**. Outra: a Votorantim não explicita que público deseja atrair (em seus empreendimentos). Até 10 mil pessoas poderão viver nos dois locais, incluindo 4,5 mil moradores carentes.” (grifos nossos)

A relação conflituosa com demais moradores do bairro é justamente um dos pontos que reafirma uma divisão entre classes marcada no território e na história recente do bairro, desde os debates de 2014 sobre a demarcação das ZEIS no Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei Municipal nº16.050/16), momento em que já afirmavam que a nova ocupação da Vila Leopoldina, marcada por edifícios verticalizados e de médio e alto padrão, era incompatível com habitação de interesse social e de mercado popular. Além disso, não raro, em debates, audiências e consultas é possível notar uma atmosfera de enfrentamento entre as comunidades afetadas pelo PIU e os membros da organização de bairro.

Devido a tal atmosfera e ao medo, exposto pelos membros das comunidades afetadas, de que qualquer mudança no projeto não atenda às condicionantes de viabilização dos proponentes do PIU - ou seja, de que o acesso à moradia digna saia de horizonte - faz com que os questionamentos e as críticas a respeito do projeto sejam cada vez mais difíceis. Dificuldade evidenciada na reunião temática de modelagem econômica do PIU Vila Leopoldina Villa-Lobos, organizada pela SP-Urbanismo, em 31 julho de 2018, quando um dos técnicos da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) questionou a porcentagem de área institucional e de unidades habitacionais dentro do perímetro do PIU. O técnico sugeria que a alteração dessa porcentagem beneficiaria o interesse público, e que, caso se mantivesse o quadro de utilização do terreno da ZEIS 3, externa ao PIU, ao menos seria possível atender um número maior de famílias no próprio terreno do PIU. No entanto, antes mesmo que pudesse concluir seu raciocínio, recebeu respostas negativas e comentários de retaliação.

Ainda que saibam que as críticas da associação de bairro diferem-se das emitidas por membros da academia e técnicos da prefeitura, na medida em que os primeiros prezam por seu patrimônio e os demais, pela garantia do interesse público, as comunidades tentam suportar a argumentação dos proponentes como forma de alcançar moradia digna através do PIU, que até o momento se apresenta como “oportunidade única” para eles.

---

<sup>5</sup> disponível em: [istoe.com.br/muito-alem-da-luta-de-classes](http://istoe.com.br/muito-alem-da-luta-de-classes) ( notícia publicada na página da AVL no facebook, junho de 2018 )

Apesar de o desenho dessa nova relação entre poder público, proponentes e comunidade apresentar certo alinhamento, ainda existem pontos cruciais que não ficam claros e que recebem as poucas críticas por parte das comunidades envolvidas. Essas críticas dizem respeito às aspectos projetuais dos empreendimentos - vagas de garagem, planta das unidades, uso misto, fachada ativa e até mesmo elevadores - e ao não esclarecimento das formas de financiamento das futuras unidades habitacionais, especialmente pelo fato da Favela da Linha apresentar ação de usucapião em curso, com parecer favorável apresentado em primeira instância. Até o momento, essas questões permanecem na incerteza - em responsabilidade do poder público, através da Secretaria de Habitação, de lidar com o financiamento habitacional - e na promessa de que ao fim da elaboração da minuta de lei do projeto estarão esclarecidas.

No entanto, as incertezas e falta garantias às comunidades, as inúmeras manifestações contrárias por parte da associação de bairro AVL e, tampouco, as críticas de técnicos e membros da academia não parecem apresentar mudança no modo como o projeto tem se desenhado, e na sua provável aprovação. Isso porque, no caso Vila Leopoldina Villa Lobos a relação público e privado é coesa, impregnada de supostas inovações, inclusive em relação a sua forte componente de “responsabilidade social” Essa coesão estaria justificada na lógica do “ganha-ganha”, pela a qual, segundo o economista da Votorantim, o projeto é capaz de produzir ganhos para todos os agentes que ele atinge. Por isso, o proponente faz a seguinte análise<sup>6</sup> a respeito do panorama já expresso:

“... se eu tenho uma área de mais de 100 mil metros quadrados e tenho outros grupos privados que também tem capital, se eu tenho 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 o mais do mesmo e dividir em pequenos lotes e fazer empreendimento a empreendimento de uma forma a simplesmente tolerar ou se condicionar ao entorno imediato? Por que não pensar a própria área como o agente transformador? É uma área enorme, 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 é um componente inovador porque é um instrumento que veio, só foi regulamentado recentemente, em 2016. **O nosso projeto foi um dos primeiros a serem propostos pela iniciativa privada, ele está exposto à chuvas e trovoadas, obviamente que projetos nessa escala interferem com vários interesses, têm uma tentativa grande do nosso lado de conciliar, na medida do possível, esses interesses.** E aí, mais uma vez, a importância de sair do escritório, de dentro de casa, e ouvir esses públicos. Enfim, saberemos em breve o andamento do projeto. E aí, enfim, a forma de construir o programa de interesse público, os temas habitacionais, os temas do bairro, enfim, são todas lições que vão exigir constantemente inovação do nosso lado, ligação com novos atores, parcerias. A gente tem realmente não tem a

---

<sup>6</sup> Disponível no canal da empresa no Youtube: Votorantim: *Startup Mindset aplicado a projetos imobiliários - Benjamin Citron* / *Vototalks Festival 2018*. Link: <https://www.youtube.com/watch?v=bmtFOLDm2Ts>

pretensão de fazer uma transformação dessas dimensões unicamente dentro de casa com os nossos talentos....” (grifos nossos)

A partir dos trechos relatados, é evidente a criação de uma narrativa que confere à Votorantim uma postura de empreendedorismo e compromisso social. Isso porque, a proposição do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos representaria uma inovação por parte da empresa, na medida em que opta por realizar seus empreendimentos para além do lote a lote e do entorno imediato, assumindo os riscos envolvidos na viabilização do projeto/de um projeto na escala bairro. Deste modo pretende-se, aqui, observar as inconstâncias e problemáticas dessa narrativa construída e ainda discutir os paradigmas de uma possível nova lógica de produção do espaço.

## **RESOLUÇÃO DE CONFLITOS OU AMPLIAÇÃO DE CONTRADIÇÕES?**

A inconsistência mais latente é a falta de delimitação entre as obrigações do poder público (SP-Urbanismo) e privado (Votorantim e Instituto Urbem). 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.

Neste aspecto, percebe-se a linha tênue do limite entre o público e o privado na transformação e produção do espaço. Por mais que a SP-Urbanismo, enquanto agente estatal, deixe claro que o seu papel na elaboração do projeto é a garantia do interesse público, não é possível constatar o quão bem definida está essa função. Isto porque “a garantia do interesse público” é demasiada ampla e depende de inúmeros outros fatores. Sobre isso, Massonetto escreve:

“A efetividade das normas urbanísticas depende, portanto, da aderência de seu conteúdo normativo às condições materiais de realização dos seus objetivos concretos, que vão se alterando ao longo do tempo. Contextualizar o urbanismo como função pública requer, neste sentido, compreender os papéis que o Estado exerce para “atuar no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse coletivo”. Assim, a função pública que na “fase áurea da regulação urbanística” significava expansão de direitos, promoção de bem-estar e mitigação de riscos sociais, no capitalismo contemporâneo parece representar redução de riscos e tutela, a partir do fundo público, da renda financeira e dos processos de acumulação” (MASSONETTO, 2006)



A manifestação de interesse privado (MIP), prevista no decreto que regulamenta o PIU, é a forma como a Votorantim se insere e se propõe a participar da produção do espaço urbano. O caráter abrangente do PIU enquanto instrumento permite que a efetividade do projeto esteja sujeita a fatores pouco previsíveis. É através da possibilidade de materializar as prerrogativas das normas urbanísticas municipais, no contexto de descrédito e de não capacidade de financiamento por parte de Estado e, portanto, da capacidade de adesão a este discurso, que a Votorantim estabelece sua relação com o poder público e coloca novos paradigmas na produção do espaço urbano. Sustenta, assim, uma maior participação do privado pautada na utilização de ativos públicos, e, por vezes, na flexibilização da legislação, a fim de concretizar as diretrizes regulatórias e assegurar as margens de ganhos esperado nesse negócio.

Essa dinâmica, entretanto, somada aos tênues limites do público e privado, gera a problemática de que a “função pública” como colocada por Massonetto pode não ser garantida. No caso específico, o interesse público pode ser posto em detrimento frente aos objetivos da Votorantim devido a falta de clareza do que é competência de cada parte, além de não ser certo quais são os limites de ativos públicos e privados envolvidos.

Um exemplo que evidencia esta inconsistência da garantia do interesse público é o terreno da antiga Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC), hoje, de posse da SpTrans, no qual será construído parte das Habitações de Interesse Social, fora do perímetro do PIU, apesar de próximo. O terreno, como citado anteriormente, é demarcado como Zona Especial de Interesse Social, e já estava encaminhado, de acordo com a política urbana adotada pela gestão atual, para um edital de Parceria Público-Privada visando à construção de HIS. Assim, as habitações que o projeto prevê que lá serão construídas não deveriam, necessariamente, ser destinadas aos moradores da Linha e do Nove, que por sua vez, são favelas que estão em terrenos também já demarcados como ZEIS e, nesse sentido, seriam passíveis de regulação fundiária e urbanística.

Para não inviabilizar o uso do terreno para construção de outras HIS, além das direcionadas para as comunidades da Linha e do Nove, foi proposto que o PIU utilize um terço do terreno e o restante atenda ao plano original. Desse modo, percebe-se a mudança de organização do plano de ação da prefeitura e dos critérios de priorização do atendimento habitacional para responder às condições de viabilização do projeto em questão.

Nesse sentido, pode-se interpretar que a disponibilização do terreno público pela prefeitura para o PIU VL-VL é um dispositivo fundamental para viabilização do projeto. Dispositivo esse que significaria maior participação econômica da prefeitura, permitindo condições privilegiadas de captura de importante parcela de fundo público, uma vez que o terreno, situado em área de grande valorização, está avaliado, segundo o diretor de desenvolvimento da SP-Urbanismo, em noventa milhões de reais. A situação assemelha-se a apresentada por Mariana Fix em seu artigo “Fórmula Mágica” sobre a dinâmica de instrumentos urbanos, como as Operações Urbanas Consorciadas, na qual o Estado acaba por ter

excessivos gastos no estímulo da transformação urbana voltada aos interesses do Mercado, muitas vezes em detrimento do bem estar social da população afetada.

Nesta análise, a garantia do pouco definido “interesse público” seria feita a partir do uso do ativos estatais - o terreno da CMTC - com a falsa impressão de ser a Votorantim o agente viabilizador do projeto, em termos financeiros. Falsa, porque valor investido pela prefeitura, não é menor do que 50% do capital envolvido, que é o usual observado nas experiências de construção de HIS nas Operações Urbanas Consorciadas. Além disso, a outra parcela de capital envolvido no projeto, que será paga pelo privado, na verdade representa um adiantamento, com descontos para pagamento em tempo presente, do montante de outorga onerosa que deveria ser destinada aos fundos públicos para que fossem realizados todos os empreendimentos privados, ao longo de vinte anos, com coeficiente de aproveitamento quatro, fato que ocorrerá através do PIU.

Outra análise é a de que a SP-Urbanismo, como órgão técnico competente que tem acesso ao quadro geral da situação da prefeitura e segue a política urbana da gestão, baseado no seu poder de análise, possa decidir sobre o uso, ou não, do terreno, e faça-o visando ao interesse público. Entretanto, a justificativa da autarquia da prefeitura resume-se no fato de que o uso do terreno é condicionante para a não retirada da Votorantim como proponente do projeto.

Como consta no projeto, a área dentro do perímetro do PIU que seria destinada a construção de HIS é de aproximadamente de 10% da área total. O que responde ao mínimo exigido pelo PDE (Lei Municipal 16.050, subseção IX, art.112) num processo de parcelamento de gleba com área superior a 20 mil metros quadrados, mesmo que ele não ocorra dentro de um PIU. De acordo com o corpo técnico da Spurbanismo, o número unidades de HIS é o possível dentro desse porcentual de área com as densidades consideradas adequadas. A área proveniente da prefeitura é, segundo os proponentes do projeto, necessária para atender ao número de famílias que serão “afetadas” pela transformação da área.

Entretanto, o instrumento PIU prevê a flexibilidade e mudanças dos parâmetros. Seria razoável pensar que, do mesmo modo que se altera o potencial construtivo da área, pode-se também alterar a quantidade do terreno destinada à construção de HIS. Isso faria com que os proponentes, que certamente se beneficiarão com uma razoável capitalização dos futuros terrenos parcelados, arcassem com a contrapartida equivalente, garantindo amplamente o "interesse público" colocado pelo projeto. No debate, poucos foram os que questionaram esse ponto. Quem o fez foram os funcionários da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e a resposta dada pelos proponentes não foi clara.

A questão do terreno é emblemática por se colocar como um entrave na disputa de forças dos agentes afetados pelo PIU. Disputa que ocorre, principalmente, pelo fato do terreno da garagem da CMTC estar próxima a uma série de condomínios de luxo, cujos moradores refutam a ideia da proximidade com HIS - mas não desconsideram o uso de um terreno público além das ZEIS no perímetro do PIU para que se realize o projeto.

De maneira geral, percebe-se uma rejeição aos moradores da comunidade por todos os grupos mais privilegiados da área. Se essa rejeição é pouco disfarçada pela associação de condomínios de luxo da região, existe, em alguma medida, também pela Votorantim. Em nenhum momento, a Votorantim nega a permanência dos moradores da comunidade no perímetro do PIU, mas propõe o deslocamento da maior parte para o terreno próximo.

Dessa forma, disponibiliza, na própria área do PIU, maiores lotes e dispõe de maior potencial construtivo para utilizar nessas áreas que serão objeto de transformações mais radicais. Isso porque, pela proposta apresentada nas audiências e debates temáticos, o potencial construtivo não está limitado ao lote, o coeficiente de aproveitamento quatro é sobre o perímetro total do PIU e pode ser redistribuído, sem limite de gabarito, da forma que os proponentes do projeto considerarem pertinente.

Assim, é claro que para Votorantim a opção mais vantajosa é o cenário em que parte da comunidade seja transferida para fora do perímetro de redistribuição de coeficiente de aproveitamento. Porém, a questão colocada em debate é justificada com a importância de deixar o projeto viável ao ente privado, que no caso, é aquele, em tese, viabilizaria a transformação do espaço.

Nesse sentido, não é apenas a Votorantim que se promove como empresa, mas há também a promoção do PIU como um instrumento capaz de viabilizar a transformação do espaço para, com a possibilidade da política pública atrelada ao capital privado, sanar as necessidades da área e promover seu desenvolvimento. Desse modo, o PIU VL-VL, especificamente, se torna um modelo no qual há um grande esforço para que se cumpra seus objetivos porque, caso isso ocorra, confere mérito à atual política urbana do município e consolidaria, de certa forma, essa nova dinâmica de transformação do espaço, com uma maior participação do privado, inclusive sendo apoiado por agentes afetados.

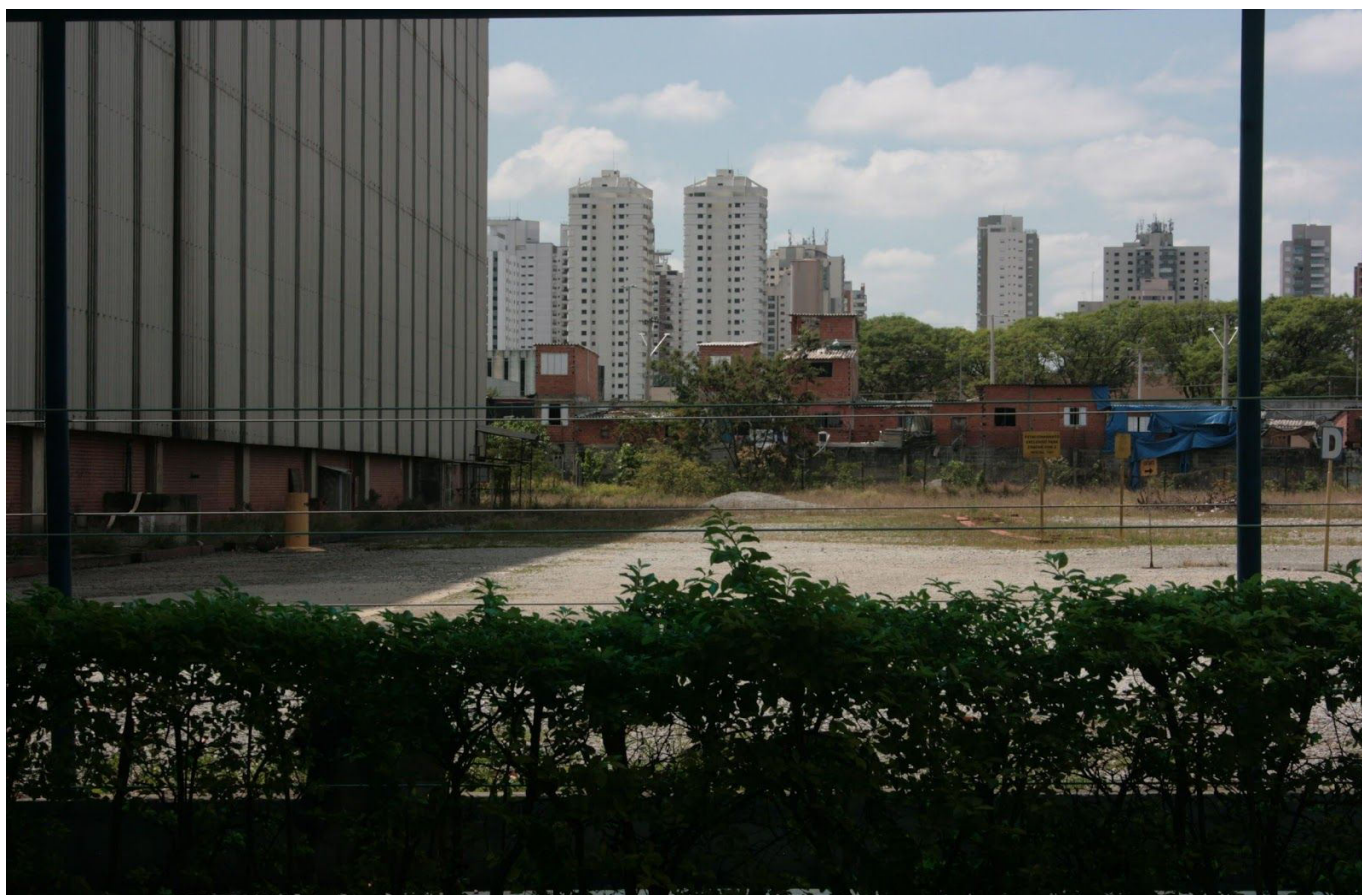
Doravante, é interessante perceber que, apesar da importância atribuída à promoção de uma melhor qualidade de vida aos moradores da favela, a comunidade torna-se uma questão de grande peso, que apresenta debate e mobilização de vários setores dentro do grupo de moradores do bairro pelas questões já apresentadas, apenas depois que é apresentada uma proposta para remodelação da situação já estabilizada. Proposta que surge quando a região começa a perder seu caráter industrial e torna-se mais atrativa para o setor imobiliário. Assim, a presença de favelas e seus moradores é uma questão de valor e capitalização, e não apenas de preocupação com o social. O destino deles começa a ser planejado pelos agentes que detêm o poder visando ao lucro, seja o de continuar próximo, de forma remodelada, aos futuros empreendimentos articulados pela Votorantim; seja o de não estar próxima aos atuais condomínios de luxo da Vila Leopoldina.

Nessa nova racionalidade de produção do espaço, percebe-se a importância do poder público: articular e gerenciar o projeto visando à melhora da qualidade de vida da população ali residente e remodelação da região de acordo com os objetivos do Plano Diretor Estratégico. Assim, é essencial que seja possível a diferenciação das decisões tomadas pelo poder público e as do ente privado. Pois,

pressupõe-se, como exposto, que os privados visam ao lucro. E, mais que isso, é essencial que o poder público, vise, de fato ao interesse público e não esteja alinhado, em detrimento da melhoria qualitativa da vida da população, aos interesses do privado.

Dessa forma, a diluição dos limites entre o público e o privado em parcerias como o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, inseridas numa lógica de produção do espaço com expressiva participação do último, que inclusive no caso estudado, seria o responsável pela construção dos HIS e também os equipamentos públicos, é arriscada, pois tende a atender aos interesses do agente privado. Ainda sobre a justificativa de que é ele quem está viabilizando financeiramente o projeto, quando na realidade, o Estado acaba por arcar com grande parte dos gastos, no caso específico, representado pelo terreno de noventa milhões da CMTC.

Nesse papel, a Votorantim se promove ao utilizar o PIU VL-VL como um exemplo de sua política afirmativa: uma ação que além de ser benéfica a empresa, gera o desenvolvimento do entorno, embora exponha a própria contradição da transformação da totalidade da cidade em mercadoria. O que aparece como oportunidade única para os moradores, representa um cálculo muito preciso na produção espaço por grandes grupos econômicos, suportado e viabilizado, em importante medida, pelo Estado, que procura reduzir os riscos da transformação estrutural do espaço e fornecer as condições para viabilização econômica do projeto. Essa ação privada, promovida como estratégia fundamental de resolução dos problemas habitacionais, altera a prioridade do atendimento habitacional, e torna evidente que as remoções/reassentamentos continuam a ser operações muito bem calculadas e interessantes aos investidores em espaços restritos da metrópole.



*Fig.2 Casas da Favela do Nove lindeiras ao fundo do terreno da Votorantim e, atrás, condomínios do miolo do bairro. (autoria própria)*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O projeto do PIU VL-VL, seja pelo caráter recente do instrumento ou pela narrativa dos proponentes, tem sua análise e debate reduzidos. Nesse sentido, mais do que as discussões das especificidades do próprio território compreendemos que, inserido no debate da metrópole, o caso Vila Leopoldina Villa Lobos aponta problemáticas do instrumento PIU e das suas possíveis significações e consequências na política urbana e na produção do espaço.

Não raras são as afirmações de que o PIU ainda é algo indefinido, que não apresenta antecedentes ou balizadores, e que seu debate deve ser feito caso a caso. No entanto, ainda que as expectativas sejam diversas, não é possível ignorar o fator de ampliação de flexibilização que este instrumento tem sobre a legislação urbanística. Desde que seja aprovado na forma de minuta de lei pelo legislativo municipal, o PIU pode, e essa foi a escolha de proposição da Votorantim e Urbem, alterar os parâmetros urbanísticos do perímetro. Em suma, o PIU muitas vezes poderá ser tratado com um legitimador legal de casos específicos.



Fica evidente que, assim como na proposição da Votorantim, a mudança de parâmetros urbanísticos certamente deverá interessar a outros privados, na medida em que essa mudança pode representar maior valor geral de venda dos empreendimentos e, portanto, maior rentabilidade aos investidores. Talvez, esse fato, isoladamente, não represente a problemática, dado que sem a ampla flexibilização do PIU, em operações comuns na cidade, já é possível, por exemplo, a compra de potencial construtivo, ou solo criado, via outorga onerosa. Todavia, o caso Vila Leopoldina aponta uma série de ações combinadas que representam uma via potente para ações do privado na política urbana do município.

As ações combinadas, tais como as mudanças de parâmetro, o uso da terra pública, a proposta de construção de habitação social e equipamentos públicos por privados e a elaboração de uma narrativa que justifica a transferência de famílias, representam a possível nova lógica de produção do espaço que se apresenta a partir do caso Vila Leopoldina Villa Lobos. Isso porque, nesse caso, não é possível afirmar que se trata de uma parceria público-privada (PPP) nos moldes que a própria prefeitura tem desenvolvido. Usualmente, as PPP's partiriam de projetos e demandas do setor público e, num cenário de incapacidade financeira ou desejo de fomento do setor privado, receberiam a atuação privada na fase de execução ou gestão dos projetos. O PIU VL-VL não se enquadra nesse cenário, dado que Votorantim e Urbem, partindo de uma "compatibilização" entre as demandas públicas da área e as oportunidades de empreender, são proponentes do projeto o qual pretendem também executar.

Vale retomar que a concepção do instrumento PIU propõe incidir no espaço urbano, em escalas variadas, de maneira planejada e com o anseio de eficiência para lidar com as questões da cidade, inclusive em contraposição às experiências das OUC's - às quais se atribuem críticas sobre ineficiência e lentidão. Portanto, a previsão das manifestações de interesse privado no decreto que regulamenta o PIU, especialmente num momento de desconfiança e descrédito do Estado, é significativa de uma maior abertura para a participação do privado na transformação estrutural do espaço na metrópole paulistana.

Nesse sentido, compreendemos, a relação entre o setor privado e o poder público no caso Vila Leopoldina Villa Lobos difere das PPP's nos moldes usuais. Aqui, o privado é proponente, responsável e provável executor do projeto, se coloca na posição de pensar e produzir o espaço urbano e, portanto, detém enorme domínio sobre esse processo. Assim, no que tange à nova lógica de produção do espaço, uma das circunstâncias que a definem é a atribuição do privado como responsável por pensar e produzir o espaço urbano, num cenário de anseio por sanar questões latentes da cidade e de compensar, ou superar, a suposta ineficiência do poder público.

No entanto, para de fato definir essa lógica se faz necessário atentar às nuances determinantes para sua conformação, especialmente a relação com o poder público e com a sociedade civil. Em ambos os casos, não existe, ao menos não de maneira aparente, afastamento e tampouco exclusão: o privado, ainda que figurando como um agente potente, não pretende atuar de maneira isolada. E, é nessa chave de atuação que se faz possível a emergência dessa lógica de maneira bem articulada e pouco contestada.

A articulação ocorre principalmente com o Estado que, além de legitimar a transformação espacial por meio do instrumento urbanístico, financiaria grande parte da intervenção cedendo parte do terreno ZEIS 3 e possivelmente pagando por sua descontaminação. A legitimação também ocorre a partir do apoio ao projeto pela comunidade, que é elemento determinante para definição dessa nova lógica e está diretamente relacionada com a construção da narrativa que promove o PIU. Quando o privado assume uma posição de responsabilidade social e afirma poder, e desejar, compatibilizar as



demandas da cidade com sua atuação é que se estabelece a narrativa que assegura essa nova lógica, com o privado como protagonista na produção do espaço.

Foi utilizada, inclusive, a expressão “ganha-ganha” por um representante dos proponentes para tratar deste cenário nos debates temáticos. Existe a ideia de que, através dessa lógica de pensar a produção do espaço, ambas as partes sairiam beneficiadas: o privado lucra, o poder público realiza programas de interesse e cumpre demandas do município e a população tem demandas atendidas e recebe melhorias nos espaços urbanos. Assim, essa narrativa do “ganha-ganha” pode mascarar uma série de questões subjacentes aos projetos de intervenção urbana.

Entretanto, ainda que se cumpram programas de interesse público e que se atendam demandas latentes do município, é necessário pontuar que existem diferenças centrais quando esses processos ocorrem com a atuação do setor privado. Dado que, naturalmente, o poder público e o setor privado operam sob lógicas divergentes, são produzidos reflexos que se materializam no contexto da cidade conforme os agentes envolvidos. Por isso, a análise dos agentes envolvidos, para além do alcance de certas metas e objetivos para a cidade, aponta questões que deverão condicionar as transformações estruturais no urbano.

Sendo assim, é sabido que toda operação de um grupo privado tem a prerrogativa da rentabilidade e do lucro. Portanto, quando o privado se torna um agente potente de produção e transformação do espaço, submete o urbano à sua lógica. Lógica esta que compreende a cidade como um espaço de reprodução do capital e que, por isso, condiciona a produção do espaço, determinando rumos e inibindo outros, às melhores formas para que isso ocorra. Diante disso, não parece possível que o agente que compreende a cidade como espaço de reprodução do capital possa atuar de maneira decisória na transformação do espaço, especialmente no que tange à construção de HIS e equipamentos públicos. A reprodução do capital e a ampla garantia de direitos, ou bem estar, parecem incompatíveis quando se trata da produção do espaço, e o PIU Vila Leopoldina Villa Lobos não tem se desenhado de outra forma.

## REFERÊNCIAS

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

FIX, Mariana. *Parceiros da Exclusão: Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2001

\_\_\_\_\_. *A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo*. 2000. Disponível em: < [https://www.researchgate.net/publication/242639656\\_A\\_formula\\_magica\\_da\\_parceria\\_publico-privada\\_Operacoes\\_Urbanas\\_em\\_Sao\\_Paulo](https://www.researchgate.net/publication/242639656_A_formula_magica_da_parceria_publico-privada_Operacoes_Urbanas_em_Sao_Paulo)>. Acesso em: 20/10/2018.

MASSONETTO, Luís Fernando. *O Direito Financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, abril de 2006

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. (PMSP). *Decreto Nº 56.901*, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana. Disponível em l:<[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/decreto56901.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/decreto56901.pdf)>. Acesso em: 13/10/2018.

\_\_\_\_\_. (2016). *Instrumentos financeiros da política urbana: Outorga onerosa do direito de construir*.

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

\_\_\_\_\_. (2016). *Consulta Pública PIU Vila Leopoldina Villa Lobos*. Disponível em: <<https://minuta.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-vila-leopoldina/#/>> acesso em: 20/10/2018

\_\_\_\_\_. (2015). *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050*, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP. acesso em: 20/10/2018

\_\_\_\_\_. (2018) Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos. Disponível em <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/projeto-de-intervencao-urbana-vila-leopoldina-villa-lobos/>> acesso em: 20/10/2018.

ROLNIK, Raquel. *Polêmica da Vila Leopoldina ultrapassa fronteiras do bairro*. 12/06/18 disponível em: <https://raquelrolnik.blogosfera.uol.com.br/2018/06/12/polemica-da-vila-leopoldina-ultrapassa-fronteiras-do-bairro/?fbclid=IwAR2pDSCG9TA6i5aOVsRUxKkyzjLzt44kqMCWJxUyNblytKCKqEB1C1H6hc&cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola>

SANTORO, Paula Freire; NUNES, Flávia. *Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: Transferência de Terras para Exploração Comercial por Terceiros*. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2018/05/25/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>> . Acesso em: 22/08/18

UNGARETTI, Débora; LACERDA, Larissa. PIU Vila Leopoldina: participação popular e interesse público estão em risco <<http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-vila-leopoldina-participacao-popular-e-interesse-publico-estao-em-risco/>> . acesso em: 30/08/18