

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

TRABALHO DE GRADUAÇÃO INDIVIDUAL

**REMODELAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NAS POLÍTICAS
URBANÍSTICAS - O PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA
LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS**

Rodrigo Baum Poiano

Orientador: Prof. Dr. César Ricardo Simoni Santos

São Paulo, 2023.

Rodrigo Baum Poiano

**REMODELAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NAS POLÍTICAS
URBANÍSTICAS**

**O PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA VILA
LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS**

Versão corrigida

Trabalho de Graduação Individual apresentado
ao Curso de Geografia da Universidade de São
Paulo para a obtenção de título de Bacharel em
Geografia. Nível de Graduação.

Área de concentração:

Geografia Humana.

Orientador: Prof. Dr. César Ricardo Simoni
Santos

São Paulo

2023

RESUMO

As intervenções urbanas vêm desempenhando desde a década de 1980 importante papel na condução dos fluxos intersetoriais de capital, que encontram na reestruturação de áreas centrais da metrópole paulistana nichos de investimento de alto retorno através da atividade da incorporação imobiliária de alto padrão, reforçando a centralidade da cidade de São Paulo enquanto concentradora da gestão e comando do capital na América Latina, bem como dos investimentos intensivos ligados aos sub-ramos residencial e sobretudo o corporativo, ligado ao desenvolvimento de atividades do terciário superior. A gradual expansão das condições de monopólio da localização central a partir do chamado vetor sudoeste do eixo empresarial-comercial é controlada pela concepção de territórios de aplicação excepcional de instrumentos de política urbanística que aumentam a atratividade dos empreendimentos para os investidores e apagam o conteúdo social de espaços de urbanização já consolidada, disponibilizando grandes terrenos para incorporação.

O Plano Diretor Estratégico de 2014 instituiu uma reorganização estrutural das intervenções urbanas e mecanismos que regulam a participação mais efetiva da iniciativa privada na sua concepção e execução. O Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos inaugura uma modalidade na qual o Grupo Votorantim, de forma inédita, define uma área de intervenção com base na posse de terrenos próprios, transformando-os em um complexo de torres residenciais, corporativas, de comércio e serviços, que goza de incentivos ao adensamento construtivo e à verticalização, abrangendo também o seu entorno imediato, historicamente habitado por moradores de baixa renda, cujo reassentamento para condomínios de interesse social é colocado ao mesmo tempo como contrapartida e mote de realização das obras planejadas. O projeto constitui uma tentativa de superação da atual crise de acumulação ao habilitar uma frente de investimentos imobiliários de alto potencial de renda e garantias de controle de riscos, no qual o ritmo de lançamentos e de utilização do estoque construtivo adicional criado deve ficar sob monopólio das empresas proponentes, ao mesmo tempo que mobiliza um discurso de condução privada de políticas urbanísticas frente à crise de legitimidade do Estado, dissimulando seus interesses de reprodução econômica pela apresentação da intervenção enquanto uma solução habitacional de financiamento privado.

Palavras-chave: Intervenções urbanas; Vila Leopoldina; negócios imobiliários; produção do espaço.

ABSTRACT

Since the 1980s, urban interventions have played an important role in driving inter-sector capital flows, which find in the restructuring of central areas of the metropolis of São Paulo niches for high-return investments through high-standard real estate development, reinforcing the centrality of the city of São Paulo as a concentrator of capital management and command in Latin America, as well as intensive investments linked to the residential and especially the corporate sub-branches, linked to the development of upper tertiary activities. The gradual expansion of the conditions of monopoly of the central location from the so-called southwestern vector of the corporate-commercial axis is controlled by the design of territories of exceptional application of urban policy instruments that increase the attractiveness of enterprises for investors and erase the social content of spaces of already consolidated urbanization, making available large plots of land for development.

The 2014 Strategic Master Plan instituted a structural reorganization of urban interventions and mechanisms that regulate the more effective participation of private initiative in their design and execution. The Vila Leopoldina-Villa Lobos Urban Intervention Project inaugurates a modality in which the Votorantim Group, in an unprecedented manner, defines an area of intervention based on its ownership of its own land, transforming it into a complex of residential, corporate, commercial and service towers. It also encompasses its immediate surroundings, historically inhabited by low-income residents, whose resettlement to social interest condominiums is both a counterpart to and a motto for the planned construction work. The project constitutes an attempt to overcome the current accumulation crisis by enabling a front of real estate investments with high income potential and risk control guarantees, in which the launching pace and the use of the additional construction stock created should be under the monopoly of the proponent companies, at the same time that it mobilizes a discourse of private conduction of urban policies in face of the State's legitimacy crisis, concealing its interests of economic reproduction by presenting the intervention as a privately financed housing solution.

Key words: Urban interventions; Vila Leopoldina; real estate business; space production.

Índice

Introdução	2
Capítulo 1 - A reafirmação da centralidade da metrópole e a convergência à reprodução do espaço urbano como adiamento da crise	6
1.1. Reversão do padrão geográfico de investimento e reestruturação produtiva em contexto de reprodução crítica do capital	6
1.2. O fenômeno da raridade do espaço e a estratégia das “centralidades móveis” como sustentação do pacto político entre promotores imobiliários e poder público	12
1.3. Os primeiros movimentos da migração da centralidade de negócios para o setor sudoeste da metrópole	17
1.4. A formação do eixo empresarial-comercial fundamentado em operações urbanas a partir dos anos 1980	22
1.5. A adaptação do mercado à crise do imóvel corporativo e o direcionamento ao sub-ramo residencial no início do milênio	30
1.6. Consolidação da centralização geográfica do capital e o aumento da escala de produção do mercado imobiliário na segunda metade dos anos 2000	35
1.7. O plano de reorientação da frente imobiliária e dos instrumentos de intervenção urbana com a flexibilização da atuação privada nos anos 2010	37
Capítulo 2 - A inserção da Vila Leopoldina na metamorfose funcional da metrópole e sua reprodução enquanto localização central	43
2.1. A formação do bairro operário e a mobilização de atividades produtivas e assentamentos informais a partir do CEAGESP	43
2.2. A segregação ampliada pelo avanço gradual do mercado imobiliário e de ramos do setor terciário em cenário de desconcentração industrial	46
2.3. O planejamento de uma nova vocação ao distrito e a chegada dos escritórios corporativos	54
Capítulo 3 - O PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos como modelo paradigmático de requalificações urbanas geridas pela iniciativa privada	59
3.1. O atraso na implantação dos PIUs de grande escala como adiamento da ascensão hierárquica do Setor Orla Ferroviária e Fluvial na metrópole	59
3.2. A MIP colocada em prática para gestão monopolizada da reprodução econômica do espaço: o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos	67
3.3. A acentuação da apropriação concentrada na versão encaminhada Projeto de Lei nº 428/2019 e demais repercussões do PIU-VLVL	98
Considerações finais	114
Referências bibliográficas	120

Introdução

Nas últimas quatro décadas, instrumentos legais de regulação de intervenções urbanas têm sido implementados no Município de São Paulo sob responsabilidade do poder executivo municipal, através dos quais se realiza a concepção de territórios estratégicos e sua reestruturação urbanística de maneira excepcional em relação à regulação usual, sendo estes regularmente modificados na instituição de planos diretores e zoneamentos. As intervenções urbanas assumiram diversas formas de operação e regulação desde a sua instituição nos meados da década de 1980, acompanhando os processos e dinâmicas de centralidade da metrópole em que a produção e reprodução do espaço urbano constituem objetos fundamentais da acumulação contemporânea em meio à reestruturação produtiva (LENCIONI, 2011; SANTOS, 2015). Nesse contexto, capitais privados passaram a privilegiar a realização de lucros através da disponibilização de frentes de investimento em negócios imobiliários, que por sua vez possuem o potencial de liberar, além das possibilidades de negócios de gestão de serviços de ordem superior como de gestão corporativa e financeira, reafirmar a cidade em si como negócio, movimento em que o poder público municipal é dotado de funções propositivas e regulatórias de promoção e concepção de áreas de potencial lucratividade aumentada em função da localização central, mediando o direcionamento da extensão do vetor de investimentos de alta demanda solvável (DE BIAGGI, 2019). Ao longo deste período, através das operações urbanas, territórios estratégicos de São Paulo vêm passando por grandes transformações que operam a valorização do espaço urbano pela expansão da centralidade imobiliária sustentada por altos investimentos estatais (FIX, 2004), sobretudo no chamado eixo sudoeste (CARLOS, 2017), que teve valorização mais acentuada ao longo das Avenidas Faria Lima e Berrini, que foram funcionalizadas ao longo das Operações Urbanas Faria Lima e Águas Espraiadas às exigências de fluidez e de lucratividade dos investimentos imobiliários, tornados peça central dos negócios financeirizados em escala global, à custa da eliminação de espaços pretéritos e suas práticas socioespaciais.

Em um momento de tentativa de redirecionamento locacional da reprodução da centralidade frente às intervenções urbanas anteriores, a disponibilização de nichos de investimento inédito, possível a partir dos dispositivos regulamentados no Plano Diretor de 2014, representa ao mesmo tempo uma continuidade do pacto político e um aperfeiçoamento a nível formal das estratégias de produção da cidade como negócio e a instituição de

possibilidades de atuação flexibilizada aos agentes privados, capazes de propor e conceber diretamente a concessão de equipamentos públicos e reestruturações urbanas em áreas de escala ajustada à suas estratégias, podendo abranger, por exemplo terrenos de sua própria propriedade e seu entorno imediato. Sob a vigência de novos instrumentos, foi estabelecida a necessidade de submeter as propostas de áreas a serem requalificadas através de Projetos de Intervenção Urbana – PIUs, um conjunto de estudos de diagnóstico e encaminhamento de propostas para as áreas de intervenção desejadas.

No decreto específico de regulamentação dos PIUs¹, aprovado em 2016, foram instituídos novos dispositivos, em especial a prerrogativa de proprietários de terrenos particulares passarem a poder manifestar interesse na concepção e execução de projetos de intervenções urbanas no entorno de seus terrenos, participando diretamente da definição dos termos de reestruturação urbanística e fundiária de áreas de intervenção. Nestes termos foi apresentada no mesmo ano por consórcio composto por empresas do segmento industrial e imobiliário dirigido pelo Grupo Votorantim um projeto com o nome de Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos (PIU VL-VL).

Trata-se de uma área de intervenção urbanística na qual os terrenos de uso industrial da empresa proponente seriam reparcelados, passando a incorporar terrenos públicos ocupados por duas favelas, a da Linha e do Nove, para a transformação urbanística da área através de um programa de intervenções e a instituição de incentivos ao adensamento construtivo, visando sua profunda reestruturação em um moderno complexo imobiliário, de serviços e negócios no qual os moradores de baixa renda afetados seriam remobilizados em condomínios de habitação social, uma parte deles incorporados a esta nova configuração do espaço junto aos lotes comercializados para negócios imobiliários.

O objetivo principal da pesquisa é compreender o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos como decorrência da necessidade da abertura de novas frentes de investimento através da produção de espaços de acumulação e um consequente rearranjo na dimensão dos setores privados, manifestado na migração de capitais em âmbito intersetorial, e ao nível das políticas urbanísticas, expresso na emergência de instrumentos de regulação de intervenções urbanas em São Paulo que permitem delegar a segmentos da iniciativa privada a concepção direta de novas expansões da centralidade e a definição dos termos de sua comercialização enquanto mercadoria, possibilidade que já se anunciava nas operações urbanas de forma mais indireta.

¹ SÃO PAULO (CIDADE). Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016. Dispõe sobre a elaboração do Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no Artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE. Prefeitura Municipal, 2016.

Nesse sentido, o PIU é analisado a partir de sua operacionalização na expansão das fronteiras de acumulação econômica e na conversão de capitais através da atividade imobiliária, caracterizando um novo dispositivo de associação público-privada que garante a abertura de frentes de produção da cidade como negócio e a extensão da centralidade de negócios através da atividade imobiliária sob condições de monopólio em um ciclo de investimentos que libera nichos de potencial transformação antes não disponibilizados pelos aparatos consolidados de regulação de intervenções urbanas. Como consequência, o modelo engendrado pelo PIU oferece uma flexibilização da atuação privada, integrada de forma mais efetiva em contexto de mundialização financeira, reforçando e ressignificando a lógica tecnocrática estatal enquanto forma de dominação do espaço social.

Como objetivos específicos, se anunciam a contextualização do PIU VL-VL como tentativa de adiamento do atual estágio de crise de acumulação pela abertura de nichos de investimento não contemplados no modelo adotado nas intervenções urbanas antecedentes; recuperar o debate sobre reestruturação produtiva e definição dos fluxos de capital na dimensão intersetorial na metrópole; compreender a especificidade do PIU em relação às estratégias de migração de capital originado do capital industrial para a atividade imobiliária e, por sua vez, sua relação com o segmento financeiro; caracterizar os novos dispositivos e instrumentos financeiros e de política urbanística que regulam a participação da iniciativa privada nas intervenções urbanas; e por fim, analisar as representações do espaço anunciadas pelo projeto no movimento de dissimulação simbólica de sua concepção enquanto espaço de acumulação em favor de sua apresentação positiva enquanto política pública de habitação social.

A pesquisa é dividida em três capítulos. O primeiro resgata discussões consolidadas no âmbito dos estudos urbanos críticas de vertente marxista-lefebvriana acerca da reafirmação da centralidade da metrópole paulistana no âmbito do controle e gestão do capital e atração de liquidez através da formação de um eixo empresarial-comercial a partir da década de 1980, fazendo um histórico da expansão do chamado vetor sudoeste e da sucessão de modelos de intervenções urbanas, acompanhando períodos de fluxo intersetorial de capitais entre os segmentos produtivo, imobiliário, terciário e financeiro, dando diferentes formas à sustentação do pacto político entre poder público municipal, elites locais e o capital estrangeiro. No segundo capítulo se faz uma aproximação ao distrito da Vila Leopoldina, situando sua inserção na dinâmica espacial de desconcentração industrial e migração das frentes imobiliárias na cidade e caracterizando a atuação dos ramos residencial e corporativo no bairro para explicar a atratividade excepcional que a porção específica do entorno do

CEAGESP adquiriu para se tornar prioritária nos projetos de intervenção urbana da década de 2010. O último capítulo aprofunda o objeto central da pesquisa, introduzindo em primeiro lugar os instrumentos que redefiniram as intervenções urbanas a partir da instituição do Plano Diretor Estratégico de 2014², os conceitos que embasaram o redirecionamento das áreas enfocadas para a extensão da localização central no sentido das orlas dos rios e das ferrovias e como esse objetivo foi contrariado na prática, descrevendo os efeitos da não implantação da maioria dos projetos concebidos na concentração dos lançamentos imobiliários em São Paulo. Já o PIU-VLVL é abordado em detalhes tomando como base, principalmente, o seu caderno de estudos e o projeto de lei protocolado posteriormente, sendo realçados os elementos que o tornam um modelo paradigmático de renovação da participação privada na concepção de intervenções urbanas. É desenvolvida uma abordagem crítica do discurso que representa o projeto enquanto uma política urbana de habitação social motivada por interesse público e dissimula os instrumentos mobilizados pelos proponentes para ampliar a lucratividade dos empreendimentos imobiliários que serão viabilizados por suas mudanças normativas excepcionais e intervenções, e assim constituir um dispositivo inédito de expansão de um nicho de acumulação que tem como objeto o espaço urbano.

O estudo desta intervenção sob perspectiva da Geografia Urbana Crítica busca dar continuidade aos numerosos trabalhos acadêmicos desempenhados nesta área, podendo suscitar novos elementos para a compreensão das intervenções urbanas como instrumentos de regulação da produção do espaço e de reestruturação produtiva na atual crise de acumulação. Do ponto de vista social, a pesquisa pode dar subsídios à ação política em relação às formas de atuação estatal nos centros urbanos, reivindicando a centralidade da apropriação do espaço na defesa do direito à cidade.

² SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 16.050, de 31 de junho de 2014. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

Capítulo 1 - A reafirmação da centralidade da metrópole e a convergência à reprodução do espaço urbano como adiamento da crise

1.1. Reversão do padrão geográfico de investimento e reestruturação produtiva em contexto de reprodução crítica do capital

O último quarto do século XX marca um novo momento para a realização do desenvolvimento do ciclo do capital, influenciado pela globalização da economia e a imposição de novos padrões de competitividade (CARLOS, 2017), bem como a consolidação de uma crise fiscal em âmbito global que pôs em prática uma série de estratégias de prolongamento de sobrevivência capitalista, com marcado aprofundamento das “relações sociais de produção capitalista tangidas por estratégias inovadoras de precarização do trabalho, por incremento da mobilidade territorial do capital e pela submissão intensa ao capital em todas as esferas da vida” (LENCIONI, 2011, p. 135).

Como apontado Por César Simoni Santos, (2015), o capital produtivo teve sua taxa de acumulação atingida diante do processo acelerado de financeirização da economia, diante da migração do capital para segmentos financeiros em busca das possibilidades de valorização vinculadas a ativos de caráter majoritariamente especulativo e a diminuição do desempenho dos segmentos produtivos, prejudicados pela elevação do custo de capital fixo em função do âmbito das altas finanças ter multiplicado seus ganhos, produzindo um quadro crítico da economia na qual a margem de rentabilidade ascendente não pôde ser acompanhada por uma expansão produtiva, o que recaiu negativamente no nível de emprego, remuneração do trabalho e ritmo da acumulação em geral.

A imposição de uma mudança do perfil produtivo do capital reforça uma tendência ao deslocamento e diminuição do número dos estabelecimentos no núcleo metropolitano e a reconversão do parque industrial, que ocorreu de forma diferenciada em cada setor. De acordo com Carlos (2017), junto do novo conteúdo para o setor produtivo industrial, com manutenção dos setores modernos como bens de consumo não-duráveis e a reestruturação parcial de setores industriais tradicionais, a introdução de alguns segmentos produtivos mais modernos, como microeletrônica, aeronáutica e química, exigiu a ampliação e a modernização do setor terciário.

Do ponto de vista socioespacial, conforme conceituado por Sandra Lencioni, o processo de metropolização do espaço expressa uma nova forma territorial que manifesta a

fase superior da globalização através de relevantes transformações na estrutura produtiva e se insere como um instrumento fundamental de reprodução do capital no novo regime de acumulação que começa a ganhar forma. O processo de urbanização, neste sentido, se metamorfoseia em uma fase superior na qual o capital imobiliário e financeiro desenvolvem uma relação inédita articulada às dinâmicas globais, desempenhando papel decisivo na abertura de novas frentes de investimento e absorção de excedentes capitalistas em contexto de crise de rendimentos do setor produtivo.

No Brasil, a consolidação do quadro de crise fiscal nos anos 1980 representou para Santos (2013) a reversão do padrão territorial expansionista que vinha sustentando a acumulação nas décadas anteriores, atingindo o quadro político do desenvolvimentismo, enfraquecido em âmbito institucional com o abalamento da estrutura de reprodução do poder estatal em diversas escalas, sobretudo a federal, e a concessão de maior autonomia jurídica e orçamentária às esferas estadual e municipal a partir da Constituição Federal de 1988.

As respostas a este quadro incluíram a recondução das políticas monetárias e fiscais em âmbito nacional, a parcial retomada de políticas de incentivos à industrialização e a promoção de novos espaços urbanos como mecanismo de atração do capital. Assim, houve um direcionamento dos investimentos rumo a um novo polo dinâmico da acumulação nacional, representado por centros capitalistas já consolidados e novas centralidades do capital no rastro da redução das atividades ligadas à expansão territorial na fronteira, altamente dependente do ritmo de obras públicas de infraestrutura.

A tendência de refluxo do capital excedente em direção aos grandes centros metropolitanos reuniu, portanto, as expectativas de realização do capital financeiro através da reprodução do espaço urbano, a migração das empresas de construção de infraestrutura territorial para o ramo da construção e incorporação e o reforço do poder da escala municipal de poder, estimulando a emergência de novos mercados ligados ao novo papel do espaço urbano no processo de acumulação. A conjunção de interesses entre capital financeiro internacional, capital produtivo nacional em seus diversos ramos e o poder público foi acompanhada pela elaboração de formas de atuação e intervenção estatal em articulações institucionais e arranjos políticos, econômicos e espaciais que engendraram a atuação direta na reprodução do espaço urbano (SANTOS, 2015).

No caso específico de São Paulo, a primazia da cidade e de sua região metropolitana em relação ao restante do país e do continente sul-americano, que havia se consolidado durante o regime de acumulação fordista pela sua imensa capacidade de concentração industrial, foi reforçada mesmo em um quadro de perda relativa de postos de trabalho na

indústria³, pois a metrópole paulista assume neste momento uma hegemonia de caráter distinto, marcada pela redefinição de funções do núcleo metropolitano, “que tem que responder, cada vez mais, às exigências da reestruturação econômica, implicando, então, o desenvolvimento de novos serviços” (LENCIONI, 2011, p. 137), em especial aqueles de ordem superior voltados para a administração e gestão do capital das grandes empresas, os serviços diretamente ligados ao setor financeiro, como bancos, carteiras de crédito e seguradoras, bem como uma gama de serviços auxiliares à produção, sobretudo informática e telecomunicações, e os serviços relativos à esfera pública, relacionados à administração pública e ao controle político.

Observa-se aqui a formação de uma região de outro tipo, não mais liderada pelos fenômenos da urbanização e da industrialização, mas pela metropolização, marcando a perda peso relativo da indústria paulista em relação ao país (embora sem perder sua liderança) e da cidade de São Paulo em relação às cidades que compõem seu aglomerado difuso. A expressão espacial deste processo, conforme Lencioni (2011), é a formação um de grande aglomerado metropolitano em um raio aproximado de 200 quilômetros a partir da capital, cujo padrão de localização industrial se firmou de forma mais linear do que areolar, privilegiando os municípios inseridos nos principais eixos de circulação viária que permitem melhor acesso à cidade de São Paulo.

O deslocamento do segmento produtivo se refletiu no âmbito dos empregos na cidade, combinando a flexibilização dos contratos de trabalho, estratégia de reprodução do capital em âmbito de crise, à diminuição líquida do mercado de trabalho formal no município, redundando na incorporação de grande massa de trabalhadores qualificada e demandante de serviços pessoais (CARLOS, 2017).

A implantação no espaço urbano destas novas atividades econômicas mais dinâmicas no ciclo econômico que se anuncia passa a constituir uma ampla frente de negócios na mesma medida em que a cidade em si se torna o objeto primordial das estratégias que se apoiam no dispositivo prático da produção e reprodução do espaço urbano (SANTOS, 2015). Começam a ganhar forma, neste movimento, estratégias de alinhamento ao âmbito dos negócios financeiros e imobiliários pela formação de coalizões de empreendedores, políticos, instituições financeiras e arquitetos para promoção de operações de renovação urbana, cujo

³ De acordo com dados compilados por Lencioni (2011), houve queda pela metade dos postos de trabalho industriais em São Paulo entre 1985 e 2001, com perda absoluta de 425.249 postos de trabalho. Ainda assim, a capital paulista ainda era uma das maiores cidades industriais do mundo, comportando cerca de meio milhão de trabalhadores na indústria, contra 200 mil do Rio de Janeiro, segunda colocada no país neste aspecto.

caráter de desenvolvimento semipúblico era altamente dependente dos negócios (FIX, 2007 apud SANTOS, 2013).

No contexto de "guerra fiscal" em que cidades lutavam pela atração de capital circulante, o aglomerado que se constituía na cidade-região de São Paulo, em virtude de sua concentração de riqueza, potencial de consumo, serviços avançados, além de constituir a sede das principais empresas nacionais e transnacionais, entre outros aspectos, reunia condições mais competitivas para assumir um pioneirismo nas novas formas de relacionamento entre Estado e capital, dado que

“Todas essas transformações se inserem num cenário de progressiva e intensa centralização do capital, na qual fusões, absorções e associações de empresas reforçam oligopólios e grupos econômicos. Esse aspecto é fundamental para se compreender a formação dessa cidade-região. Isso porque a dispersão territorial da indústria, no caso dos oligopólios e grupos econômicos em que o ciclo de valorização do capital é segmentado em várias unidades dispersas territorialmente, exige um centro gestor que possa coordenar a valorização do capital para garantia de sua reprodução. Esse centro gestor tem na cidade de São Paulo um ponto territorial importante” (LENCIONI, 2011, p. 146)

Esta centralização do capital acabou por privilegiar os segmentos mais modernos da indústria, cuja capacidade produtiva aumentou sem expansão significativa dos postos de trabalho. Além disso, simultânea dispersão da atividade industrial do município de SP e permanência no seu entorno próximo representa a intensificação geográfica do capital nesta cidade-região, ampliando sua parcela da base produtiva em relação ao restante do país e fornecendo as condições locais para a modernização acelerada da indústria recentralizada, à instalação dos seus centros gestores e da concentração de serviços voltados à instalação dos centros gestores e atendimento de empresas vinculadas ao mercado mundial.

Portanto, a concentração em São Paulo do capital circulante em contexto de centralização capitalista junto da presença dos maiores rendimentos, ligados a funções especializadas de gestão e serviços, aglutina uma força de trabalho altamente especializada, fazendo com que a solvabilidade passe a ser exclusiva a reduzido grupo de empresas e profissionais, enquanto a atividade econômica produtiva reduz salários com o enfraquecimento da demanda interempresarial, de bens de capital e de consumo. Neste sentido, se revela “uma dinâmica aparentemente autoalimentada de reconcentração geográfica do investimento que em si mesma é promotora de novas oportunidades de investimento.” (SANTOS, 2013, p. 168).

À medida em que parte significativa do excedente capitalista migrava em direção aos grandes centros metropolitanos, assumia primazia a cidade de São Paulo, que reafirmava sua

condição enquanto local de gestão do capital, concentrando o crescimento acelerado dos serviços de intermediação financeira, gerência e administração, movimento potencializado pelo novo circuito financeiro de ativos para investimento em imóveis corporativos. Diante da condição de atividade de altíssima rentabilidade que a incorporação e construção de imóveis comerciais ganha a partir desta época, bem como o crescimento de demanda solvável por este tipo de edifício de altíssimo padrão devido à reinserção de São Paulo no processo de metropolização, novos processos de renovação urbana passaram a orientar o investimento para determinadas áreas da metrópole, engendrando grandes transformações na morfologia e nas funções urbanas do espaço já construído.

Assim, nas gestões municipais da década de 1980, passaram a se desenvolver instrumentos de intervenção urbana que atuaram, segundo Santos (2015), como dispositivos de entrada definitiva do neoliberalismo como princípio regulador da produção e reprodução do espaço urbano, representando um novo consórcio em escala municipal-metropolitana capaz de viabilizar profundas transformações em fragmentos expressivos no conjunto do espaço. Embora as chamadas renovações urbanas ocorram de maneira fragmentária na cidade, privilegiando as áreas centrais, já dotadas de certa densidade de capitais, infraestruturas e potencial de valorização, sua efetivação só se completa por se articularem à totalidade do movimento de reprodução do espaço na metrópole, como vem apontando Carlos (2004; 2017).

Ou seja, em uma escala macro, os projetos e planos urbanísticos formulados no modelo emergente de intervenções urbanas através de parcerias público-privadas deveriam materializar as articulações entre as frações do capital cujos excedentes necessitavam de escoamento frente à crise do padrão expansionista e as políticas de gestão do espaço, conduzindo a transição para uma economia pós-industrial através do estabelecimento de novas relações entre a iniciativa privada e o Estado na efetiva produção e reprodução do espaço urbano.

A necessidade de instituir novas possibilidades de articulação entre Estado e promotores imobiliários respondia às expectativas do novo ciclo econômico, que se voltava para a cidade em si como grande objeto dos negócios. As intervenções deveriam fornecer, ao mesmo tempo, as condições para instalação das sedes de transnacionais e empresas ligadas ao ramo financeiro, dotando o território com infraestruturas que conferiam a fluidez necessária à instalação das atividades do chamado terciário avançado, reforçando as redes de proximidade territorial e relativa, e, principalmente, transformava extensas áreas da cidade, já consumidas por ocupações e funções reduzidas ao valor de uso, redistribuídas enquanto terrenos

esvaziados da memória de seus espaços e dedicados à retroalimentação desse *boom* do mercado de edifícios corporativos que canalizava a realização de excedentes dos mais diversos segmentos.

As políticas urbanas fomentavam, portanto, um tipo de negócio imobiliário altamente dependente tanto da realização de investimentos públicos que “liberavam” grandes áreas de urbanização consolidada enquanto mercadoria para a incorporação, quanto dos dispositivos financeiros, que viabilizavam o financiamento dos empreendimentos pela captação dispersa de vultosas quantidades de capital-dinheiro⁴.

“O momento atual sinaliza, portanto, uma transformação no modo como o capital financeiro se realiza na metrópole atual, a passagem da aplicação do dinheiro acumulado no setor produtivo industrial ao setor imobiliário. Assim, a mercadoria-espaço mudou de sentido com a mudança de orientação das aplicações financeiras, que produz o espaço como “produto imobiliário”. Por sua vez, este processo requer uma outra relação Estado/espaço - pois só ele é capaz de atuar no espaço da cidade por meio de políticas que criam a infra-estrutura necessária para a realização deste ‘novo ciclo econômico’ (CARLOS, 2004, p. 52)

Torna-se necessário, neste percurso de entendimento, decifrar como se desenrola o fenômeno que Ana Fani Carlos denominou “nova raridade do espaço”, para esclarecer como a especificidade das condições de rentabilidade exigidas e proporcionadas por estes produtos imobiliários fazia com que a sua instalação não se voltasse aos espaços de urbanização menos intensa crescentemente incorporados ao grande aglomerado metropolitano, que vinham sendo ocupados em virtude do deslocamento industrial numa sorte de “acumulação primitiva do espaço”, mas à intensificação do uso das áreas centrais de urbanização consolidada, mesmo que para isso fosse necessário mobilizar a completa aniquilação dos usos e funções destas porções da cidade. Este movimento se completa com o entendimento de que o deslocamento geográfico de acumulação através do segmento imobiliário só foi possível pois não só a metrópole paulistana reiterou sua hegemonia em relação ao território nacional, mas um vetor de valorização central intraurbano impôs sua primazia em relação às outras centralidades na hierarquia espacial da própria metrópole de São Paulo.

⁴ Foi especialmente relevante neste momento a atuação dos fundos de pensão, que destinavam a liquidez de suas contas ao mercado imobiliário de edifícios corporativos, constituindo poderoso dispositivo de captação de poupança dispersa drenando grande parcela de capital-dinheiro para estes empreendimentos (FIX, 2007 apud SANTOS, 2013).

1.2. O fenômeno da raridade do espaço e a estratégia das “centralidades móveis” como sustentação do pacto político entre promotores imobiliários e poder público

A produção do espaço urbano, como se deu no momento inicial de urbanização da cidade de São Paulo, implica na sua generalização enquanto mercadoria, sendo progressivamente fragmentado e comercializado em parcelas, numa tendência de subdivisão do espaço até sua pulverização em pequenas propriedades.

Se no início, a generalização no espaço do valor de troca conforma uma condição para a reprodução do capital, em um segundo momento, o conjunto espacial fragmentado em pequenos lotes privados fica incorporado a uma função urbana cuja estrutura patrimonial e dinâmica imobiliária se estabilizam junto a um valor de uso que consome o valor de troca destas parcelas do solo urbano, formando portanto uma barreira à acumulação.

Dessa forma, a abertura de nova frente imobiliária depende da restauração do valor de troca das parcelas de solo urbano por uma forma de atuação específica do poder público na transferência de propriedade em nome dos interesses do mercado, intervindo para liberar as áreas, agora raridades, ao crescimento, instituindo mecanismos legais de transformação da propriedade privada em "propriedade de interesse público" temporariamente para garantir seu reingresso no mercado.

“Aqui o princípio da telescopage - choque produzido por estratégias diferenciadas, no espaço, entre o Estado e aquela dos promotores imobiliários - é atenuado em função de um acordo momentâneo e localizado entre os dois segmentos diferenciados e com interesses divergentes da sociedade. Nesse caso, os interesses em conflito se unem no restabelecimento do espaço enquanto condição de reprodução, necessária à continuidade da produção. Aqui, o Estado exerce sua capacidade de intervir no espaço sem que os setores produtivos da economia obstaculizem sua ação. A gestão política impõe ao espaço uma racionalidade que se quer homogênea e que através de grandes investimentos muda superfícies imensas só passíveis de serem modificadas pela interferência do Estado.” (CARLOS, 2017, p. 93).

Nesta convergência entre os objetivos particulares dos agentes da produção do espaço e os objetivos estratégicos do Estado, o direito à propriedade privada, que media a crescente vinculação da forma mercadoria na reprodução das relações sociais, é violentamente suspenso (por meio de procedimentos de prerrogativa exclusiva do Estado, como desapropriações, expulsões, etc.) e em seguida restituído com a transferência dos fragmentos de espaço destituídos ao mercado na forma de terrenos incorporáveis, reparcelados em grandes lotes, permitindo sua apropriação privada pelos grandes detentores de liquidez e reiterando a reprodução do espaço enquanto condição para a acumulação, pois o novo ciclo econômico

exige a disponibilização de áreas já consolidadas convertidas em um “quadro branco” para novos usos hierarquicamente mais importantes para a reprodução capitalista, o que significa a aniquilação dos usos, funções e memória do espaço historicamente ocupado, subtraindo seu conteúdo social em nome da continuidade da produção.

Acentua-se assim na constituição de um espaço dominante a fragmentação produzida no conflito entre o processo de produção socializado e sua apropriação privada apoiada na propriedade privada do solo urbano, que resulta na apropriação diferenciada do espaço por estratos diferenciados da sociedade, uma vez que o espaço produzido e vendido como mercadoria é comprado e vendido em lotes para quem possui renda. Os grandes remembramentos possibilitados pelas grandes intervenções oriundas de parcerias público-privadas, entretanto, expressam um estágio superior deste processo. Se na formação dos bairros urbanos na primeira metade do século XX a cidade se fragmentava em parcelas espontaneamente a partir da comercialização de terras, transformando áreas rurais vendidas em hectares se convertem em lotes medidos em metros quadrados que formavam a mancha urbana, o processo de fragmentação do espaço passa a colocar o próprio bairro como obstáculo a ser transposto, e “o espaço fragmentado em áreas separadas, vendido em parcelas fixas, como consequência das transformações do mercado imobiliário que vai ampliando os limites da mancha urbana da cidade coloca-se como problema do desenvolvimento da atividade econômica” (CARLOS, 2017, p. 96), completando o fenômeno que produz o espaço como “nova raridade”.

No momento em que a centralização geográfica do capital coloca os espaços centrais como os locais mais rentáveis ao investimento por meio da aliança entre o setor imobiliário e as atividades ligadas aos serviços superiores, a generalização na metrópole do processo de mercantilização do solo urbano gera contradições internas ao desenvolvimento do setor, o que só pode ser contornado pela constante renovação de estratégias de reprodução do espaço com papel dominante do Estado para fornecer a infraestrutura e os espaços propícios a este movimento de deslocamento do capital no espaço, seja através de desapropriações, mudanças de zoneamento, obras públicas de trânsito e transporte (individual e coletivo).

O fenômeno da raridade se manifesta, portanto, em áreas na vizinhança do centro da metrópole, que combinam três elementos indissociáveis: a existência da propriedade privada do solo urbano, a centralidade de área e o grau de ocupação desta área, expresso no índice de construção, em relação ao conjunto da metrópole. Como o setor de escritórios deve atender a critérios específicos de localização na mancha urbana, a raridade se torna mais evidente.

Historicamente, o fenômeno da raridade do espaço contribuiu para a formação de um “eixo empresarial-comercial” (CARLOS, 2017) na metrópole de São Paulo, direcionando o fenômeno de mobilidade das centralidades mais dinâmicas, que se expressou ao longo das últimas décadas do século pelo deslocamento da concentração de edifícios de escritório do centro histórico à região da avenida Paulista e, posteriormente, ao chamado vetor sudoeste da cidade, sobretudo os eixos das avenidas Faria Lima e Berrini.

Antes de prosseguir a como este movimento se constituiu concretamente na cidade e suas particularidades em cada período, cabe expor uma explicação geral à luz dos conceitos apresentados. Conforme o mercado imobiliário voltado ao uso corporativo atinge alta competitividade em um área da cidade e consolida um ciclo de lançamento de produtos - estimulando inclusive um mercado de residências funcionais de alto-padrão nas proximidades das grandes torres comerciais, a significativa valorização do solo urbano e o consumo do estoque de áreas incorporáveis naquele fragmento da cidade tende a tornar escassas as possibilidades de investimentos de rentabilidade semelhante à inicialmente obtida, o que gera a médio prazo a demanda por áreas mais propícias à realização de lucros através da incorporação, construção e locação de edifícios comerciais.

Além disso, devido ao seu alto padrão e às exigências de produtividade dos seus usuários, em maioria empresas de alta centralização do capital, este segmento possui uma necessidade constante de atualização dos padrões de construção dos edifícios, bem como das funcionalidades, tecnologias e equipamentos empregados. Portanto, há uma busca incessante dos promotores imobiliários por áreas, geralmente contíguas aos eixos de valorização já consolidados, com disponibilidade de terrenos incorporáveis a custos menores e dotadas da infraestrutura para abrigar, no momento oportuno, a formação de uma área de expansão da centralidade que possibilite o desenvolvimento de produtos mais modernos e rentáveis. Nesse sentido, há uma tendência à periódica migração do vetor de maior dinamicidade imobiliária, redundando na perda de importância das centralidades de negócios já constituídas à medida em que são crescentemente afetadas pelos efeitos do fenômeno da raridade do espaço e perdem competitividade, embora estas possam sustentar seus negócios e até renovar sua importância a depender dos rearranjos institucionais regulados pela pressão dos capitais já instalados.

Há uma diferenciação importante, no entanto, entre o centro histórico e os sub-centros que passam a se constituir neste processo, como definido por Carlos (2017). A centralidade original, que passa a perder protagonismo enquanto lugar articulador dos fluxos mais dinâmicos de acumulação e se pulveriza em novos núcleos mais modernos na metrópole,

ainda conserva a concentração de outros elementos, sobretudo de conteúdo simbólico, como representação do locus da administração, decisão, organização política e informação. Por outro lado, passa a se reproduzir de forma desigual uma pluralidade de centros culturais, religiosos, de mercado, entre outros, em um processo desigual de reprodução do espaço guiados pelo movimento constante de migração do capital para setores mais produtivos da sociedade. Acabam por se formar, assim, sucessivos sub-centros especializados e monofuncionais no plano do consumo do espaço, de maior efemeridade e estrutura menos complexas do que a centralidade original, pois seus conteúdos concretos e representações do espaço se reduzem à função de centro de comércio ligado às trocas e, neste sentido, dependem da fluidez dos direcionamentos dos fluxos de investimentos imobiliários em um determinado momento, tendendo a esgotar seu caráter central tão logo as possibilidades de realização imediata de lucros se tornem mais escassas em função das novas tendências impostas pelo consumo do espaço. Assim, a transformação do tempo de lazer, cooptado pelo universo da mercadoria, desempenha importante papel na expansão de espaços voltados à reprodução de atividades comercializáveis de cultura, lazer e turismo que constituem a construção das centralidades e o direcionamento de consumidores de um lugar para o outro da metrópole

A partir do momento em que a metrópole se firma como lócus da gestão do capital, se tornando alvo prioritário de estratégias de condensação política de riqueza e poder, a criação de “centralidades móveis” (CARLOS, 2017) aprofunda a segregação, organizando a cada ciclo de investimentos a competição entre centros e pólos diferenciados pela concentração das atividades de comércio e serviços, o que articula em cada época formas de regulação distinta da articulação entre as centralidades (que pode se dar em forma de disputa, complementaridade e/ou substituição) influenciadas pela mobilidade da atividade econômica pelo espaço. Assim, o deslocamento seletivo dos investimentos imobiliários garante a constância da realização através da produção simultânea e sucessiva de espaços que ganham valor de uso pela extensão de sua destinação na troca, privilegiando as formas de apropriação privada e a crescente cooptação do espaço urbano pela esfera da comercialização.

Conforme observado por Gabriella de Biaggi (2019), o movimento de migração da frente de investimentos imobiliários que produz atributos de centralidade em novas partes da cidade é em grande parte acompanhado pelo direcionamento e concentração de grandes montantes de recursos públicos em um núcleo de áreas mais intensamente transformadas e contíguas seus padrões de urbanização, sendo dotadas de intensa verticalização, construção de numerosos edifícios empresariais e grandes vias de trânsito rápido que favorecem sua valorização e ascensão na hierarquia espacial a partir de um tipo específico de ocupação

que se dirige ao controle e gestão do capital, se distinguindo por uma inserção privilegiada na divisão social e técnica do trabalho no espaço, ao mesmo tempo que reforça as oportunidades de investimento ao promover uma ocupação altamente intensiva em capital, permite a extração de renda diferencial de caráter monopolista justamente por portar a exclusividade, em função da melhor localização, de realizar grandes quantidades de capital com o tempo de rotação reduzido através da produção de mercadorias imobiliárias de luxo.

Para entender melhor este processo de captura do potencial de valorização pelo mercado de alto padrão, Santos (2013) desenvolve com mais detalhe o percurso de reestruturação do segmento imobiliário no contexto de financeirização, que condicionou concentração geográfica, forte elitização do mercado imobiliário e concentração nos estratos superiores do mercado. A realização de elevada somas de capital investido em regiões “nobres” da cidade depende da produção de alto padrão, que se apropria de elementos suplementares da valorização capitalista limitados apenas a este tipo de empreendimento, como vantagens locacionais e de vizinhança e aspectos distintivos da forma arquitetônica, atraindo a demanda solvável restrita às classes de rendas mais altas e se associando ao mercado financeiro dependendo de uma estrutura de financiamento oriunda do mercado de capitais, pois recorre a um capital autônomo para deter a propriedade dos imóveis.

Como a produção em áreas centrais possui desvantagens como os custos muito elevados em relação ao capital fixo, o longo período de produção e rotação dos produtos e a precariedade dos instrumentos de financiamento, que alimenta a dificuldade de elaboração de mercado de massas para a habitação, este mercado depende da execução de estratégias específicas, se destacando a adoção do maior adensamento construtivo possível para multiplicar o número de unidades vendidas diante do alto preço dos terrenos, a diferenciação do produto para atendimento às frações do mercado de demanda solvável dispostos a pagar preço maior pela mercadoria imobiliária e o emprego intenso de capital em novas tecnologias e produtos que atuam na redução do tempo de rotação, gerando aumento da produtividade do trabalho e redução do tempo gasto para a produção e venda das unidades, formando um quadro específico no qual apenas empreendimentos de capital intensivo localizados nas melhores áreas dispõem da possibilidade de aumentar a velocidade de rotação de seus capitais, e estas características acabam por constituir a própria condição para realização de novos investimentos, conformando um perfil de oferta e realização de lucros vinculado ao alto padrão e à localização central.

“Assim como esse tipo de investimento que se vale das melhores condições de realização reforça uma centralidade já existente, ele é igualmente dependente de algum nível de centralização prévia. Nesses termos, a criação de novas centralidades

representa a possibilidade de intensificação do uso da terra em novas localidades apenas na medida em que apresenta já um certo grau de concentração. Por isso, a forma básica da continuidade da reprodução das condições de acumulação no segmento tem se manifestado pela extensão do eixo de valorização na metrópole” (SANTOS, 2013, p. 217-218).

A produção do urbano como condição para o trabalho social geral, que acaba por generalizar o valor de troca e produzir a divisão espacial e o valor das parcelas do espaço, dirige a diferenciação funcional de áreas na metrópole, que na condição de mercadoria são mobilizadas para a realização do consumo produtivo do espaço (CARLOS, 2017). Em função de processos econômicos mundiais, da conjuntura nacional e de processos políticos e sociais específicos às localidades variam os ciclos de desenvolvimento e de estagnação do setor imobiliário. A formação dos preços e a inserção de cada parcela do espaço na valorização geral é influenciada pela combinação de fatores como o desenvolvimento das forças produtivas, a incorporação de trabalho na instalação de infraestrutura, a imposição de limites pelo poder público no estabelecimento de normas de zoneamento, redefinindo usos, funções e parâmetros de ocupação, e os mecanismos econômicos que alteram a relação entre oferta e demanda no mercado imobiliário, sofrendo influência de crises econômicas, flutuações da taxa de juros, de ativos na bolsa de valores, bem como estratégias imobiliárias elaboradas para contornar a reprodução do espaço enquanto raridade.

1.3. Os primeiros movimentos da migração da centralidade de negócios para o setor sudoeste da metrópole

Nos meados da década de 1960, o crescimento da cidade de São Paulo, a construção de novas infraestruturas de circulação e transporte, o crescimento do capital produtivo e aceleração do seu tempo de rotação, a implantação de políticas rodoviaristas e de incentivo ao transporte individual e o adensamento populacional e construtivo das áreas centrais contribuiu para o desgaste progressivo da posição mais alta tradicionalmente ocupada pelo centro histórico na hierarquia espacial da metrópole (DE BIAGGI, 2019).

Apesar de continuar conservando funções e atributos de órgãos públicos de gestão e comando, sedes e filiais de grandes empresas e os conteúdos simbólicos e referenciais de memórias coletivas e individuais, as novas exigências de reprodução do capital fizeram o centro perder a competitividade do ponto de vista da atração de capitais e capacidade de extração de renda imobiliária, pois, além da escassez de terrenos incorporáveis para

construção de novos edifícios de padrões mais elevados para a instalação de escritórios, as vias de circulação possuíam infraestrutura antiga, se tornando demasiadamente congestionadas, e seus prédios não possuíam vagas de estacionamento suficientes, representando uma inadequação ao padrão de circulação por transporte individual que vinha se consolidando pela construção de grandes avenidas que dirigiam a expansão da mancha urbana (CARLOS, 2017).

Neste momento, é a região da avenida Paulista que passa a assumir a posição de grande centro de negócios, representando o primeiro movimento de deslocamento da centralidade na direção sudoeste na esteira da consolidação das residências da elite e dos focos de investimento público, que direcionam a marcada transformação morfológica e funcional da avenida com a verticalização e concentração de sedes de empresas e escritórios, fazendo com que na década de 1970 a Paulista se firma como a grande centralidade empresarial da metrópole paulistana, se tornando uma localização altamente privilegiada nas estratégias de acumulação e se constituindo como o primeiro sub-centro, como definido por Carlos (2017), especializado e monofuncional no plano da produção e consumo do espaço, vinculado ao âmbito dos negócios e às atividades ligadas ao tempo de lazer.

Na medida em que o fenômeno da raridade do espaço passou a se manifestar na forma de elevação dos preços de compra e aluguel e diminuição da oferta de terrenos incorporáveis no eixo da avenida, comprometendo a lucratividade dos investimentos imobiliários, a crescente demanda por novas centralidades fez os empreendimentos migrarem novamente na direção sudoeste. Embora as ruas paralelas à Paulista e a região dos Jardins e antiga Faria Lima tenham sido alvos de investimentos sobretudo ligados a pequenos escritórios e serviços auxiliares, se fazia necessária a abertura de uma frente de valorização de dimensão adequada à necessidade de centralização geográfica do capital financerizado.

Ou seja, no fim da década de 1970 e começo da década de 1980, o setor de escritórios passa a buscar novas alternativas locacionais, e sua reprodução continuada, que se torna estratégica pela aliança de interesses mercado imobiliário e os setores produtivo e financeiro, requer a flexibilização de espaços para a instalação de atividades do terciário avançado, sobretudo sob a forma de áreas incorporáveis liberadas para a construção de prédios para escritórios, atendimento às necessidades de crescimento do mercado imobiliário, daquelas impostas pela terciarização da economia, e de oportunidades de investimento do setor financeiro da economia, com a renovada importância dos imóveis no mercado de capitais. No entanto, o deslocamento do capital no espaço para a organização de um eixo empresarial que sedia a instalação das novas atividades de serviços, estabelecendo um nexos renovado entre a

escala local e a global, exige em uma atuação ampliada das formas de gestão estatal do espaço, pois a reprodução espacial depende do “processo de mercantilização do espaço, enquanto condição da reprodução do capital, que só pode se realizar, num determinado momento do processo de urbanização (momento em que a expansão econômica se depara com a raridade do espaço – mercadoria enquanto condição de produção) pela mediação do Estado” (CARLOS, 2017, p. 121).

Neste período, um novo avanço do mercado imobiliário sobre a região sudoeste transborda a região da avenida Paulista se valendo da estrutura viária produzida durante o regime militar, sobretudo o primeiro trecho da avenida Faria Lima, a avenida Luís Carlos Berrini e a Marginal Pinheiros, as elegendo como áreas de transformação radical para constituir localizações atrativas na competição com os centros já consolidados, devendo o Estado fornecer por meio de intervenções localizadas as condições de oportunizar grandes rendimentos ao mercado imobiliário pela expansão da centralidade de negócios em direção a estas áreas que originalmente compunham a várzea do rio Pinheiros.

As várzeas passaram a se constituir em espaço da cidade a partir da atuação do mercado imobiliário no crescimento do mercado de terras, formando os bairros operários, de classe alta e as áreas de implantação industrial. Conforme detalhado por Odette Seabra (2015), no processo de retificação e saneamento das várzeas do Rio Pinheiros pela Companhia Light, entre as décadas de 1930 e 1950, as terras públicas que constituíam as terras do velho leito e seus meandros, bem como os loteamentos e pequenos bairros inseridos nas áreas suscetíveis às inundações do antigo rio, foram tomadas pela executora das obras, que procurava se apropriar dos benefícios e do valor dos melhoramentos que realizaria nas terras delimitadas a partir da cota de inundação. Esta transferência de propriedade foi encaminhada de maneira diferente a depender da situação, se resolvendo em geral na forma de acordos com os grandes proprietários, nos quais os benefícios a serem criados pelas obras foram pagos mediante doações de grandes extensões de terras à Companhia, e de expropriação no caso dos pequenos proprietários, pela via da desapropriação e processos derivados.

Ao poder público, interessava a inserção das várzeas no sistema de circulação e transporte e a capacidade de geração de energia pela reversão do curso do rio possibilitada pela retificação de seu leito, fazendo com que nos anos 1960, após a conclusão das obras, muitas terras da Companhia Light nas várzeas passaram a ser desapropriadas ou dadas em forma de permuta para dar suporte à construção de trevos, passagens, alças, viadutos, conexões de todo tipo e para as vias marginais expressas, o que aumentou a pressão sobre a

Companhia, que acelerou a comercialização das terras adquiridas para proprietários privados, sobretudo indústrias, construtoras e empresas transportadoras. A forma de incorporação particular das várzeas ao espaço urbano, mediada por processos de expropriação que restituíram seu valor de troca pela sua reposição enquanto propriedade fundiária intercambiável, e seu emprego na estruturação de um sistema viário que redimensionar a escala de circulação intraurbana, representava a modernização da metrópole pela imposição de uma nova estrutura funcional e normativa, em um processo que mobilizava a cidade não só como circuito da economia mercantil, mas enquanto lugar da reprodução capitalista, como bem resumido por Seabra:

“Na cidade capitalista moderna criam-se condições gerais sociais de produção, o que equivale a dizer que a cidade tem que ser funcional à reprodução capitalista de riqueza. Nela, nenhum capitalista individual construirá a sua própria estrada. A administração pública assumiu historicamente esses encargos de produção e gestão da cidade, os quais aparecem ao nível do fluxo total da riqueza como uma racionalidade necessária do processo de reprodução social.

Subtrair dos habitantes da cidade o rio e a várzea, pela canalização e drenagem, para usá-los como capital social, com as obras de infraestrutura viária que se sucederam, era o caminho da socialização. Uma socialização que se dá pelo lado da produção material de riqueza, que integra o rio e as várzeas aos circuitos produtivos do capital geral, essencialmente, capital privado. O rio vai ser apropriado com vistas à produção de energia e as várzeas como espaço de circulação de mercadorias” (SEABRA, 2015, p. 106)

Pode-se dizer que as várzeas passariam a integrar papel ainda mais relevante na reprodução do espaço urbano a partir da década de 1970, a partir de novas estratégias que buscam constituir um eixo empresarial-comercial da metrópole, reforçaram a posição estratégica destes espaços, já equipados de grandes vias de circulação viária, para a reprodução social capitalista, desta vez com caráter marcadamente global que permite a realização de excedentes através da reunião dos capitais investidos nos ativos financeiros através da atividade da incorporação atuando em áreas extensas da cidade, realçando também o papel da administração pública na produção e gestão destes espaços.

A região da Berrini era especialmente propícia à expansão da centralidade na medida em que reunia elementos uma série de elementos favoráveis que poderiam conferir um diferencial de renda bastante superior às áreas centrais consolidadas, sobretudo pela alta disponibilidade de áreas incorporáveis ocupadas por casas térreas e terrenos sem uso próximos ao Rio Pinheiros, além da fácil acessibilidade pelas marginais, a proximidade a um núcleo de empresas fabris que havia se estabelecido em Santo Amaro, a recente sanitização de seus terrenos inundáveis após a realização de obras e investimentos urbanos e a normas de

ocupação adequadas à expansão dos escritórios, tendo em vista o elevado adensamento permitido pelo zoneamento em vigor (CARLOS, 2017).

Após a conclusão da abertura da avenida em 1975, foi colocado em prática o desenvolvimento do projeto urbanístico concebido pela empresa Bratke-Collet, dando início a um profundo processo de mercantilização e homogeneização do espaço pela produção industrial de escritórios em edifícios que dispunham de ampla área útil, aliando o máximo aproveitamento do uso do solo à disponibilização de lajes mais amplas, desenvolvendo um padrão construtivo mais adequado às necessidades das empresas de maior liquidez que demandavam escritórios mais modernos e flexíveis para sua instalação. Assim se fortaleceu uma tendência que persiste até os dias atuais de orientar a construção ao mercado de locação, o que amplia a lucratividade do empreendimento, pois os aluguéis permitem a extração de renda contínua mês a mês e o produto se adapta aos mais variados tipos de atividades e configurações do terciário avançado sem custos adicionais significativos, atraindo os locatários que não precisam imobilizar seu capital e os investidores do mercado financeiro que podem atuar tanto no subsídio a construção, quanto na extração de renda através de ativos imobiliários e da própria locação ao adquirir parte ou a propriedade inteira dos prédios.

O *boom* imobiliário nesta região, que apresentou o maior crescimento em área de escritórios entre todas as regiões da cidade entre 1986 e 1995⁵, representou um processo de transformação que, além do uso corporativo, atraiu atividades que aprofundaram as estratégias de realização do espaço como mercadoria, como redes internacionais de administração de hotéis de primeira categoria, com retorno maior que escritórios, serviços de apoio como comércios, restaurantes de luxo e bancos, e em menor medida o próprio mercado imobiliário residencial de alto padrão. A avenida se tornou uma centralidade especializada no âmbito do turismo de negócios com o desenvolvimento de empreendimentos integrados, que combinam shopping, escritórios, hotéis 5 estrelas e centros de convenção, seguindo uma tendência que reforçava a adequação de São Paulo à racionalidade e eficiência exigida pelo paradigma da “cidade mundial”, que se assentava na competitividade e no estabelecimento de padrões impostos mundialmente.

A formação de novo padrão arquitetônico a partir da ocupação da Berrini e o seu sucesso enquanto produção da cidade como negócio iria revelar as novas necessidades do mercado que o setor imobiliário viria a suprir em um movimento mais amplo de renovação

⁵ Segundo dados da Bolsa de Imóveis de São Paulo, “A região da Avenida Luís Carlos Berrini que até 1985 possuía uma área construída de 100.000 m², concentrava, em 1996, 422.000m² um crescimento de 323%, o maior de todas as regiões de escritórios de São Paulo.” (CARLOS, 2017, p. 127).

urbana permitido pela adoção de novos instrumentos de intervenção urbana. O poder público, inspirado também em modelos replicados em países desenvolvidos⁶, se usava do discurso da crise fiscal e da perda de legitimidade do Estado para desenvolver uma espécie de dependência dos negócios, tornando-se mais propensos a agradar os investidores privados, em um modelo de planejamento no qual a cidade era concebida como uma máquina de produzir riquezas a ser azeitada pela criação de formas de parceria público-privadas (FIX, 2004).

1.4. A formação do eixo empresarial-comercial fundamentado em operações urbanas a partir dos anos 1980

O histórico compilado por Mariana Fix (2004) dá conta de que o instrumento das operações urbanas teve uma versão preliminar instituída no plano diretor da gestão Mário Covas (PMDB, 1982-1984), como um instrumento de contornos ainda pouco definidos, a ser utilizado para uma série de intervenções conjuntas dos setores privado e público em diversos pontos da cidade, o que foi visto à época como uma proposição “estatizante” por não considerar a saída das parcerias como resposta à crise estatal.

Na prefeitura de Jânio Quadros (1985-1988), foram implementadas as operações interligadas, um mecanismo de permissão da compra, lote a lote, de exceção à lei do zoneamento – como o direito de construir além do permitido, o aumento da ocupação do terreno ou a instalação de atividade não prevista pela legislação – mediante pagamento de uma contrapartida na forma de uma parcela dos lucros adicionais obtidos. Já existia neste instrumento uma premissa, que seria aperfeiçoada nas operações urbanas, de devolver aos cofres públicos parte da valorização sofrida pelas exceções à legislação, o que ocorria neste caso na arrecadação dos recursos para o Fundo Municipal de Habitação, o que em tese vincularia os interesses do mercado imobiliário à produção de habitação social – daí a denominação “interligada”.

No entanto, a prática revelou que estas operações serviram pouco ao objetivo de produção de moradias para os favelados removidos⁷ e acabaram por favorecer a “limpeza social” dos bairros mais ricos para viabilizar os negócios imobiliários, sendo criticadas por concretizarem intervenções pontuais e casuísticas que acabavam por sobrecarregar a

⁶Para citar um exemplo descrito por Fix (2004), os Business Improvement Districts, implantados nos EUA a partir dos anos 1970, eram distritos comerciais que se organizavam de modo a cobrar de si mesmos, voluntariamente, taxas para a manutenção e a melhoria de áreas públicas e, desse modo, assumir o controle sobre elas, sendo cobrados como impostos pelo governo e devolvidos pelo governo para serem geridos por sua administração própria.

⁷ Das 10 mil habitações cujos recursos se arrecadaram a partir das operações interligadas, apenas 4,8 mil saíram do papel (FIX, 2004).

infraestrutura da cidade e favorecerem a pressão futura para a realização de investimentos muito mais custosos do que os ganhos direcionados à habitação social, potencializando os problemas causados pelo adensamento excessivo. Este problema se acentuou na medida em que pedidos de operações interligadas se concentravam nos bairros de maior interesse imobiliário, reforçando o adensamento do chamado “vetor sudoeste”, constituindo um mecanismo de favorecimento da canalização de investimentos públicos e privados para áreas de interesse do mercado e alimentando a concentração em áreas ocupadas por segmentos com maior poder de pressão sobre o Estado (FIX, 2004).

As interligadas não eram capazes, no entanto, de sustentar a “renovação urbana” em escala necessária à expansão da frente imobiliária do eixo comercial-empresarial, pois a possibilidade de venda de exceções à lei do zoneamento tinha seu alcance restrito ao lote, o que viabilizava alguns investimentos isolados, mas não era suficiente para criar novas zonas planejadas nas quais pudesse se adensar a ocupação aos moldes do que ocorreu na Berrini, suportando o investimento maciço de diversos agentes privados.

Em 1987, foi apresentado o projeto do Bulevar Zona Sul pelo arquiteto Júlio Neves, retomando o projeto de extensão da Faria Lima (cujo primeiro projeto foi apresentado em 1968 como alternativa de descongestionamento das marginais) que ganhava relevância estratégica como possibilidade de conectar e estender as centralidades das regiões de Pinheiros, da Vila Olímpia e da Berrini (DE BIAGGI, 2019). O novo plano, muito além de significar uma obra viária, pretendia transformar radicalmente os bairros de uso residencial, disponibilizando uma grande área de instalação dos imóveis corporativos a partir da derrubada de quarteirões inteiros, aos moldes haussmanianos, e a desapropriação dos imóveis para reelaboração do loteamento e completa mudança do uso do solo (FIX, 2004).

O terreno para implantação das operações urbanas continuou a ser preparado no plano diretor de 1988, ainda sob a gestão de Jânio Quadros, que ressaltou a importância do instrumento para “ampliar os benefícios das operações interligadas” e possibilitar “a ação conjunta dos setores público e privado, destinada à melhoria do padrão de urbanização”. No plano diretor proposto na gestão de Luiza Erundina (PT, 1989-1992), houve a inclusão de cinco propostas: Anhangabaú, Água Espreiada, Água Branca, Faria Lima-Berrini e Paraisópolis. Apesar da não aprovação do plano, o conceito ganhou maior destaque e, a partir da reestruturação da Emurb realizada por Erundina, houve desenvolvimento de vários projetos de operações urbanas na gestão petista, com implantação apenas do Anhangabaú (1991), que não teve o resultado esperado por não ser atraente para o mercado imobiliário. Enquanto isso, o projeto do Bulevar Zona Sul era adiado diante da mobilização contrária dos moradores dos

bairros de médio padrão que seriam desapropriados, fazendo com que os investimentos públicos e privados migrassem sobretudo para a região da Marginal Pinheiros, cuja atratividade se ligava ao processo de desconcentração industrial que disponibiliza para a incorporação uma série de instalações fabris instaladas nos terrenos de várzea, o que foi suportado por obras viárias e de infraestrutura (CARLOS, 2001).

Foi na gestão Paulo Maluf (1993-1996) que os principais projetos de operações urbanas foram concretizados, incluindo a aprovação da Operação Água Branca em 1995, a construção da Avenida Água Espreiada entre 1995 e 1996 (anterior à aprovação da Operação, que se daria em 2001), a ampliação da Operação Anhangabaú para Operação Centro, aprovada em 1997, e a adaptação do Plano de Renovação Urbana de Júlio Neves para a Operação Faria Lima, aprovada em 1995, incorporando o trabalho desenvolvido na gestão petista, aprovada em 1995. A aplicação do dispositivo mostrou ter potencial de transformação bastante reduzido nas áreas inseridas fora da principal frente de expansão imobiliária da cidade, e acabou estimulando poucos investimentos nos casos da Água Branca e na tentativa de remobilização da frente imobiliária do centro histórico, cujas operações não contavam com um montante de investimentos públicos capaz de disponibilizar grandes áreas para a incorporação, como os que se voltavam à área da Faria Lima. Esta sim contava com uma importante “âncora” aos investimentos proporcionada pela grande reestruturação da área que receberia a extensão da avenida, possibilitando a construção de grandes torres, *shoppings* e outros empreendimentos que se aproveitariam do adensamento construtivo excepcional. A concentração de gastos com equipamentos espaciais e melhorias se guiou pelos interesses do mercado, se dirigindo às áreas com expectativa de maior valorização, reforçando que o direcionamento de capitais no espaço urbano supera o aspecto meramente normativo, que não é suficiente para efetivar a transformação ensejada.

A OUFL ainda contava com mecanismos inéditos para viabilizar a nova etapa de constituição do centro de serviços e finanças de São Paulo, como a introdução de um sistema de venda de potencial construtivo mediado por um título financeiro negociado na Bolsa de Valores, o CEPAC. A comercialização destes papéis que garantiam o direito adicional de construção era parcialmente desvinculada da posse ou propriedade dos terrenos, formando um mercado secundário que permitia uma atuação mais direta do segmento financeiro que poderia comprar e vender ativos imobiliários de forma semelhante à de outros ramos financeiros, o que recriou um potencial de atração da liquidez ao atribuir maior mobilidade à propriedade imobiliária, significando um aprimoramento da aliança tripartite entre o segmento imobiliário, as finanças e o poder público em relação ao instrumento da outorga onerosa,

exclusivamente aplicado até então, que realiza a transferência direta dos certificados do poder público aos possuidores de terrenos (SANTOS, 2013).

Constitui-se nesse sentido um reforço mútuo à centralização geográfica na medida em que os processos de valorização do solo urbano e dos títulos imobiliários se retroalimentam, renovando o grau de comprometimento do Estado com a garantia de rentabilidade das regiões “renovadas”, com pressão constante pela renovação da demanda de consumo de potencial adicional, necessidade que se acentua a partir da instituição dos CEPACs para assegurar também a liquidez dos títulos⁸. Como resultado, se conforma um padrão elitizado de ações e gastos públicos, em um cenário em que a administração municipal se coloca como grande promotor do desenvolvimento urbano pautado em novas formas de parceria, a valorização imobiliária passa a ser crescentemente dirigida pelo anúncio e realização de operações urbanas, que tendem a subordinar as intervenções no espaço urbano das grandes metrópoles à perspectiva de retenção de capital circulante e à valorização capitalista garantida neste processo altamente centralizado e concentrado geograficamente.

O argumento central na legitimação das operações urbanas apresenta o mecanismo como uma solução para as restrições orçamentárias do Estado, sob a tese de que os beneficiários das obras e da valorização decorrente pagariam seus custos pois a arrecadação pela venda de títulos compensaria os custos da intervenção. um grande volume de recursos públicos deve ser mobilizado e, muitas vezes não contabilizado por não estar incluído no escopo dos estudos técnicos. De acordo com dados compilados por Mariana Fix (2004), a contabilidade oficial da OUFL desconsidera a grande canalização de recursos para obras no sistema viário do seu entorno sem as quais a valorização do solo urbano não teria se concretizado na mesma proporção, como o complexo de túneis Ayrton Senna, que passam sob a Faria Lima, o túnel sob o Rio Pinheiros e a ponte Eugênio Goldfarb - com custo superior a 2 bilhões de reais, em valores de 2004 - o que supera em muito os valores de obras para abertura da avenida e as desapropriações, com custo de R\$ 476 milhões, bem como a sobrecarga na infraestrutura causada pelo inestimável aumento de demanda em função do adensamento de uma região que supera a própria área de intervenção. Além disso, a pressão por parte do capital instalado para renovar o ciclo de investimentos na região mobiliza o poder

⁸ Como explorado por Santos (2013), a vinculação de produtos financeiros à atividade imobiliária expressa o novo ritmo que a acumulação de tipo rentista impõe aos segmentos produtivos, crescentemente subordinados à priorização absoluta da liquidez a curto prazo, a reprodução da especulação estimulada pela aversão ao risco e a relegação a segundo plano das necessidades da atividade produtiva frente à valorização do ativo financeiro, o que exige a instituição de dispositivos que atuem na redução do alto tempo de produção e circulação da mercadoria, como é o caso da atividade imobiliária.

público permanentemente na execução de obras prioritárias à continuidade da atividade imobiliária na localização central, como será detalhado mais adiante.

Da mesma forma que o aperfeiçoamento dos dispositivos de captura do fundo público por meio de parcerias público-privadas era condição fundamental à sustentação deste *boom* imobiliário sustentado pelo mercado corporativo, a recorrência a um capital autônomo para evitar a imobilização de capital na forma de crédito à produção de mercadorias imobiliárias exige a criação de dispositivos financeiros que possibilitam captar e direcionar grandes massas de capital a estes negócios. Na segunda metade dos anos 1990, esta ponte foi realizada a partir da entrada maciça dos fundos de pensão no mercado imobiliário do grande centro financeiro do país, uma estratégia de solução à baixa rentabilidade de outros segmentos em busca de investimentos lucrativos no ramo da incorporação. Como exposto por Santos (2013), os fundos de pensão, que ganharam grande força na América Latina naquele momento, são um dos componentes mais dinâmicos e importantes dos investidores institucionais, e são especialmente eficientes na canalização da riqueza e da liquidez para mercados específicos, podendo organizar a demanda e fornecimento de capital para o segmento da produção e incorporação imobiliárias, em especial ao principal vetor de valorização que se formava na centralidade empresarial da maior metrópole brasileira. Assim, estes fundos puderam capturar a poupança dispersa de diversas praças do país e segmentos de variadas rendas e funções na economia, a transformando em capital dinheiro concentrado que se destinou aos edifícios de alto padrão do segmento corporativo, e passaram a deter grande parte ou até a totalidade da propriedade destes prédios por atraírem os clientes de maior confiabilidade aos fundos, as empresas de grande porte ou multinacionais com perfil de locação de longo prazo e baixo risco de inadimplência, refletindo em baixa taxa de vacância e maior potencial de valorização patrimonial.

Portanto, os instrumentos que regularam o processo de transformação radical da extensão da avenida permitiram a constituição de um cenário de excepcionalidade no qual se beneficiaram mutuamente os investidores cujos rendimentos se voltavam à construção e locação dos produtos imobiliários quanto para os consumidores do novo produto financeiro, pois ao se disponibilizar um enorme montante de terrenos incorporáveis sob condições ideais para o máximo adensamento construtivo, foi gerado um montante proporcionalmente significativo de CEPACs, reforçando em duas frentes o potencial de valorização e seu caráter especulativo. Da mesma forma, os parâmetros urbanísticos adotados na área de intervenção concederam significativos incentivos à construção de grandes empreendimentos imobiliários, como a permissão de adquirir o aumento do potencial construtivo do lote até o índice máximo

investimentos imobiliários em caráter secundário através da reestruturação lucrativa do espaço urbano (DE BIAGGI, 2019). Entre as tendências dos lançamentos e projetos observados após a abertura da avenida, Carlos (2017) destaca o aumento significativo do número de projetos não-residenciais e um novo perfil do uso residencial na esteira das novas atividades econômicas, que passa a se concentrar em dois tipos de empreendimentos: os prédios residenciais de um dormitório, apart hotel tipo *flat* ou duplex associados a edifícios comerciais, demonstrando a integração entre hospedagem e local de trabalho, e apartamentos de 4 dormitórios de alto padrão.

Estas tendências se manifestaram desigualmente sobre os bairros diretamente transformados. Em Pinheiros, houve manutenção da predominância do uso residencial de ocupação vertical mesclada a áreas de comércio em relação aos escritórios, que por sua vez apresentaram preferência a edifícios de dois escritórios em relação a *flats*. No Itaim, o crescimento do setor de escritórios atendeu sobretudo a ocupantes de pequeno porte, profissionais liberais e pequenas empresas, com predominância do setor de serviços, e o bairro se especializou também como uma localização preferencial da moradia de uma parcela da população de alto poder aquisitivo, com significativa participação de apartamentos de 4 dormitórios em seus lançamentos.

A Vila Olímpia foi o bairro que se modificou mais intensamente na inserção como localização estratégica no conjunto da metrópole, apresentando o mais abundante lançamento de edifícios de escritórios entre todas as regiões da cidade no período entre 1995 e 1998 (CARLOS, 2017). O quadro de ocupação desencadeado pela OUFL foi bastante diverso, sendo destacada a substituição de comércios e serviços locais por comércio diversificado e predomínio dos projetos não-residenciais e *flats*. A mudança mais evidente ocorreu na porção da Vila Funchal, que experimentou uma verdadeira revolução em sua paisagem a partir da remoção das favelas, eliminação dos resquícios de vida de bairro demolição dos galpões industriais para o lançamento concentrado de prédios de escritório de alto padrão construtivo, bem como a substituição de suas pequenas casas por novos serviços, como academias, consultórios, lojas, casas noturnas, restaurantes, estacionamentos etc.

No início dos anos 2000, uma crise se impôs à expansão contínua da atividade imobiliária na maior frente de negócios, pois o acúmulo de lançamentos no mesmo período gerou uma superoferta de grandes lajes para escritório, em um momento de retração de demanda das multinacionais ligada ao encerramento do ciclo de privatizações e redução do volume de investimentos dos fundos de pensão no setor, sem haver ainda um dispositivo financeiro capaz de seguir o ritmo da produção. Como resultado, a taxa de vacância na Faria

Lima chegou a 70% em 2003 e os investidores se organizaram para reivindicar a execução de novas obras públicas como fatores de atração de demanda para o estoque de mercadorias imobiliárias não realizadas, fazendo com que a gestão de Marta Suplicy (2001-2004) já executasse no início de seu mandato obras de remodelação do Largo da Batata, o Bulevar JK, a ligação da Faria Lima com a Berrini e uma série de passagens de nível, com custo estimado em R\$ 369 milhões (FIX, 2004).

Uma nova expansão da frente de acumulação, em direção ao sul, se efetiva a partir da aprovação, no mesmo ano, da Operação Urbana Água Espraiada, que contou com a remoção prévia de entraves ao processo de valorização em decorrência das numerosas obras públicas realizadas no setor sudoeste na década anterior, o que incluiu a canalização do córrego Água Espraiada, que corta a região da Berrini, e a abertura da avenida Roberto Marinho, que já havia estabelecido uma ligação estratégica na conexão direta da Marginal Pinheiros com o Aeroporto de Congonhas, facilitando o deslocamento de executivos para viagens de negócios (DE BIAGGI, 2019). Sob a justificativa de prover de melhores condições de habitação aos moradores dos 68 núcleos de favelas próximos ao córrego Água Espraiada, os recursos para a construção das habitações foram condicionados à conclusão do complexo viário do Real Parque, cujo principal elemento foi a ponte estaiada sobre o rio Pinheiros, tornado símbolo de mobilização da imagem moderna e "global" da cidade de São Paulo, mostrando novamente a priorização dos investimentos na promoção do crescimento econômico e aprofundando o movimento iniciado pela ação monopolista da Bratke-Collet e firmado pela OUFL de concentração de equipamentos físicos e simbólicos do eixo empresarial e renovando a produção de localizações enquanto centralidades especializadas e monofuncionais.

Além disso, Fix (2004) expõe que a valorização da região da Berrini proporcionada pela OUAE contrariou a promessa de manter a população afetada no local de intervenção, pelo contrário, geriu uma operação de "limpeza social", com a expulsão de mais de cinquenta mil pessoas, a maioria sem outra alternativa senão ir para outras favelas, sobretudo nos núcleos de ocupação mais a sul, nas proximidades das áreas de mananciais, não sendo concedidas garantias mínimas do ponto de vista da justiça social. O problema de não contabilização de gastos essenciais à consolidação da operação persistiu, sendo zerados os mais 800 milhões de reais dispensados nas obras realizadas antes da aprovação da lei, e a necessidade constantemente retomada de solucionar a fluidez da circulação pautada pelo transporte individual, o que se expressa no fato de 1,125 bilhão de reais terem sido previstos para investimento, dos quais apenas 350 milhões se dedicam ao atendimento da população das favelas, e o restante para melhorias viárias.

1.5. A adaptação do mercado à crise do imóvel corporativo e o direcionamento ao sub-ramo residencial no início do milênio

Mesmo diante dos problemas ligados à saturação da centralidade, os efeitos de sobrecarga sobre a infraestrutura e os desequilíbrios na destinação do orçamento da cidade, a representação simbólica da OUFL enquanto um modelo de sucesso, produzindo uma espécie de consenso dos urbanistas sobre a “fórmula mágica” (FIX, 2004) que estes instrumentos constituíam como forma única de viabilizar intervenções urbanas, beneficiando segundo este discurso tanto os proprietários e promotores imobiliários beneficiados pela valorização decorrente dos investimentos quanto a população da cidade como em sua totalidade, que seria atendida pelo aumento de arrecadação proporcionado pelo aumento de IPTU, por exemplo. Porém, a prática encoberta pelos diagnósticos oficiais revela o aprofundamento da segregação e da centralização de capital em favor das classes possuidoras de renda. O modelo passa a ser até respaldado e ensejado como fundamento da reforma urbana a nível federal com o seu referendamentado no Estatuto da Cidade, lei de 2001 que visava regulamentar os artigos da Constituição da República referentes à função social da propriedade e incluiu as operações urbanas como instrumento importante e supostamente progressista da reforma urbana ao lado de mecanismos cuja implantação acabou sendo relegada frente às disposições de maior interesse do capital, como edificação compulsória, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Da mesma forma, o Plano Diretor de 2002 se articulou ao Estatuto da Cidade ao ampliar a regulamentação das operações urbanas enquanto instrumento cada vez mais abrangente e legitimado enquanto política pública ao torná-las Consorciadas, pois em teoria seriam financiadas com maior participação do setor privado com a instituição de novas regras como a permissão de antecipar recursos antes do adensamento da região e a vinculação da emissão de CEPACs à implantação prévia de infraestrutura, ampliando também a realização de estudos de impacto e de planejamento das contrapartidas⁹.

Além disso, se expandiu a abrangência das áreas constituídas como exceções à lei, propondo oito novas propostas espalhadas pelo Município (Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além da sugestão de implantação de operações na Orla Ferroviária

⁹ São Paulo (CIDADE). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2002.

Pirituba, Água Branca, Luz e Vale do Tamanduateí). Assim, o aprofundamento da articulação entre poder público e iniciativa privada sob a ideologia neoliberal passa a abarcar áreas cada vez mais diversas, com destaque para espaços de desindustrialização tanto de origem mais antiga, nas orlas das ferrovias, quanto mais recente, próximos à Marginal Pinheiros, elegendo uma série de novas áreas para atualização de sua base produtivo-econômica às necessidades de reprodução econômica da metrópole (PADUA, 2012). A política de crescimento urbano direciona a expansão das fronteiras econômicas a áreas afetadas pela desconcentração industrial e na maioria dos casos nem apresentavam contiguidade com o eixo empresarial-comercial, mostrando uma tentativa de remanejar espaços fora do principal eixo de valorização imobiliária.

Por conta disso, Rafael Faleiros de Padua (2012) coloca a questão de que as contradições entre valorização de áreas da cidade e a promoção de mecanismos de diminuição da segregação socioespacial no Plano Diretor são subsumidas na ação prática à produção da cidade voltada para a acumulação privada de setores específicos e não para usufruto da população em geral, abdicando o Estado da função de lidar com os conflitos entre interesses diversos revelados pelo próprio Plano, que é capaz de articular uma visão de cidade que articula uma série de matrizes discursivas em teoria inclusivas, mas que não se efetivam em função da conceituação ambígua do desenvolvimento socioeconômico e ao crescimento urbano pretendido, esvaziando os objetivos e diretrizes bem intencionados em favor da constituição ampliada de negócios com o urbano pela redução do conteúdo social dos lugares a possibilidades abstratas de reinserção econômica, pautando a sua produção pelo valor de troca que os destina ao consumo de determinados tipos de usuários que tenham patamar mínimo de renda, poder de consumo e acesso via transporte individual, "revitalizando" os territórios diagnosticados como degradados pela sua reinserção como lugar do consumo produtivo.

As novas regulamentações expressaram então a forma jurídica da ampliação dos instrumentos que buscavam estender as oportunidades de negócios imobiliários, crescentemente financeirizados, com o poder público assumindo a função de promotor das condições ao aumento do volume de renda agregada por meio da intensificação do uso da terra (FIX, 2004). A saturação aparente das centralidades assentadas nos modernos edifícios corporativos, a redução da demanda de lajes de alto padrão em função da desaceleração do ciclo de privatizações e a deflagração de uma crise mundial e a restauração do padrão de fracionamento da propriedade dependente do poder de compra de pessoas físicas como solução para o financiamento das obras após a retirada dos fundos de pensão indicava a

necessidade de mobilidade do capital não só em termos espaciais absolutos mas, mas a condução de uma migração intersetorial que comprometeria os investimentos prioritariamente com o desenvolvimento do mercado residencial de alto padrão em detrimento dos escritórios (SANTOS, 2013).

Assim, o mercado se voltou a um novo produto direcionado ao setor de mais elevados rendimentos, detentores do acesso à liquidez e de maior solvabilidade de demanda em condições críticas de realização do capital, desenvolvendo uma forma de realizar ao mesmo tempo mais rapidamente o investimento e uma quantidade de capital maior com os empreendimentos de alto padrão, que podem ampliar sua lucratividade por venderem suas unidades por uma parcela maior do Valor Geral de Venda em relação aos segmentos mais econômicos e de médio padrão, obtendo a exclusividade de driblar o problema do alto valor dos terrenos nas áreas centrais ao se aproveitar das próprias condições de localização, vizinhança e os elementos da forma arquitetônica que conferem luxo e identidade voltada à classe alta, aspectos monopolizáveis do espaço, constituindo a saída para capturar esta demanda solvável e realizar elevadas somas de capital.

A abertura deste novo segmento aumentou a exigência dos incorporadores por uma mobilidade ainda mais intensa do transbordamento do eixo de valorização consolidado, buscando ampliar os investimentos imobiliários para outras regiões, o que gerou uma pressão ainda maior pelo alargamento do emprego das operações urbanas e se refletiu na proliferação de novas propostas contidas no Plano Diretor de 2002 e suas legislações derivadas¹⁰ e que ganhariam ainda mais popularidade ao serem incluídas nas diretrizes da elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras em 2004 (PADUA, 2012). O novo zoneamento incluiu o instrumento dos Projetos Estratégicos, que elencou uma série de áreas de parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóveis considerados não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados em áreas não contempladas por operações urbanas, além dos Projetos Urbanísticos Específicos, que instituíram as Áreas de Intervenção Urbana, que junto de investimentos associados a melhoramentos viários e infraestrutura seriam dotadas de índices urbanísticos e padrões de uso e ocupação do solo excepcionais, dando autonomia às Subprefeituras de incluí-las também em seu planejamento.

Embora esta renovação dos instrumentos que proliferavam as aberturas de novas frentes não tenha se refletido no desenvolvimento imobiliário generalizado das regiões

¹⁰ Sobretudo a Lei nº 13.885 de 25 de agosto de 2004, que estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.

abrangidas, foi suficiente para estimular a produção de sub-centros em áreas que ainda não haviam sido especializadas mas portavam condições de localização favoráveis, voltando a expansão da frente imobiliária residencial de luxo a áreas sobretudo localizadas no eixo das marginais e das ferrovias, o que acentuou a segregação e a concentração geográfica da centralidade expandida.

Desta forma, se solucionou temporariamente a escassez de oportunidade de investimentos no núcleo corporativo pela “fabricação” de terrenos para a intensificação do uso do espaço em áreas da metrópole contíguas ao eixo de valorização, permitindo a adequação destes espaços a novos usos de alto padrão que são menos exigentes do ponto de vista da realização de vultosos investimentos públicos para sua instalação, em virtude da menor seletividade do sub-ramo residencial em relação ao de escritórios no que se refere à escala de execução de melhorias viárias e dotação de infraestrutura de redes de informação, além de dispensar a proximidade imediata entre os produtos, podendo orientar os investimentos pela procura de terrenos incorporáveis a custos mais baratos independentemente da sua inserção em um grande eixo viário ou a um polo de edifícios. Ainda assim, as operações urbanas continuam sendo essenciais à continuidade dos negócios por conferirem a própria possibilidade de ampliar o coeficiente construtivo e restituir o estoque de outorga onerosa nestas áreas de renovado interesse imobiliário, uma vez que a construção com emprego intenso de capital e máximo adensamento, buscando o melhor aproveitamento possível da área, continuou sendo uma das condições para viabilizar a realização de elevados rendimentos pelos detentores das grandes reservas do capital circulante diante do crescente preço dos imóveis nas regiões que passam a constituir esta extensão da frente imobiliária.

Do ponto de vista dos dispositivos financeiros, a partir do período de reformas que se inicia com a instituição do Sistema Financeiro Imobiliário em 1997, se promove a reestruturação do aparato público e o desenho de novos produtos financeiros, permitindo a reentrada do segmento imobiliário na disputa por fontes de liquidez ao incentivar a captação direta das empresas em mercados secundários de títulos de créditos e recebíveis imobiliários por meio do mecanismo de securitização. Apesar dos títulos criados neste período não terem conseguido eficácia no financiamento de edificações comerciais para o mercado corporativo que entrava em crise, com a disponibilização dos investimentos pelos bancos públicos e privados e a entrada dos Fundos de Investimentos Imobiliários em negociação na Bolsa de Valores em 2002, há uma popularização e aumento de desempenho desses produtos, que se consolidam a partir de então, passando a constituir importante meio de captação de recursos

para a aquisição de grandes glebas e dando um importante impulso ao mercado residencial de luxo em gestação. Este movimento denota uma crescente subordinação da velocidade de giro do capital produtivo à de absorção de excedentes controlados nas esferas financeiras, devendo o segmento da incorporação atender simultaneamente à abertura de empreendimentos lucrativos e ao lançamento de produtos financeiros em mercado secundário de relativa independência, e se aproveitando da ampliação da oferta de liquidez proporcionada pelos fundos para aumentar a velocidade de giro do capital da construção.

De acordo com Santos (2013), os Fundos de Investimento Imobiliário possuem como vantagens a viabilização de produção sem segmentar a propriedade do imóvel (semelhante aos fundos de pensão que tinham perdido força no segmento), acelerando a rotação do capital, e com a vantagem de serem direcionados, cativos e com maior liberdade, além de permitir a isenção parcial de pagamento de imposto de renda. Assim, o FII instaura a possibilidade de desvinculação entre uso e propriedade na medida em que a carteira de investimentos é lastreada em diversos empreendimentos simultaneamente e distribui rendimentos entre as cotas disponibilizadas livremente nos mercados, podendo compor o portfólio geral de investidores, atraindo mesmo cotistas pequenos e aumentando a liquidez destes fundos. A forma de funcionamento destes títulos também beneficiou o padrão mais pulverizado de distribuição dos empreendimentos residenciais na cidade, constituindo um mecanismo que além de atender à demanda por liquidez dos ativos permitiu uma distribuição mais generalista dos investimentos em relação aos CEPACs, que ainda eram aplicados na regulação da continuidade das operações urbanas consolidadas no eixo empresarial-comercial (na medida que sua atratividade é variável em função da valorização dos terrenos em trechos urbanos inteiros), mas tinham sua efetividade condicionada à garantia contínua de valorização em escala regional intraurbana, ao passo que os novos ativos imobiliários permitiram uma escala de especulação mais flexível que pôde reunir investimentos dispersos espacialmente.

Portanto, ganha potência nesta reestruturação intersetorial embalada pelo estreitamento da relação entre mercado imobiliário e o de capitais o processo de elitização do mercado imobiliário e segregação no processo de reprodução do espaço urbano, o que, junto da grande diminuição da participação do crédito habitacional para pessoa física, delegou às classes de rendas mais altas o poder exclusivo do acesso à moradia e à propriedade habitacional, e alimentou o comportamento de concentração do mercado imobiliário nos estratos superiores de renda e na área mais valorizada de São Paulo, guiados pela elevada solvabilidade da demanda e preços associados a componentes tipicamente monopolísticos da oferta (SANTOS, 2013).

1.6. Consolidação da centralização geográfica do capital e o aumento da escala de produção do mercado imobiliário na segunda metade dos anos 2000

Além da intensificação do uso dos dispositivos financeiros, as mudanças estruturais que a economia brasileira experimentou na década de 2000 alimentaram o crescimento das empresas do segmento imobiliário assentadas no mercado residencial de alto padrão e seu processo de centralização. O progressivo aumento do crédito imobiliário e da taxa de juros aumentou a procura por títulos imobiliários na medida em que diminuiu a atratividade dos títulos do governo, o crescimento econômico gerou um aumento de demanda proporcional de uma classe média emergente, e se articulou um arranjo institucional que favoreceu a internacionalização do segmento com a regulação, em 2006, da permissão para realizar ofertas primárias de ações das empresas em bolsa de valores (IPOs).

Este impulso à capitalização estabeleceu um novo padrão de competitividade no mercado nacional e afetou grupos regionais distintos e empresas de porte e mercado diversos, gerando uma onda de falências, fusões e incorporações que favoreceram as empresas maiores e aquelas baseadas na capital paulista, que beneficiadas pelo alinhamento ao capital estrangeiro experimentaram um rápido processo de modernização e expansão, ao passo que o capital internacional se aproveitou da dinâmica de renovação do ciclo de acumulação proporcionada pela aliança entre Estado e capital local para superar sua condição inicial de inquilino dos modernos edifícios e passar a atuar decisivamente na escala urbana através da sua renovada importância no arranjo lucrativo no mercado imobiliário em ascensão, passando a constituir grande parte dos acionistas e assumir responsabilidade pela maior parte dos recursos, “orientando o processo, intensificando e aumentando a densidade de capital numa parte da metrópole e, ao mesmo tempo, dando suporte ao pacto político de sustentação do poder na escala municipal” (SANTOS, 2013, p. 205), o que sustentou um crescimento significativo a partir de 2007, se apoiando na expansão imobiliária proporcionada pela abertura de capitais, que liberou grandes montantes de liquidez, e pelo impulso ao crédito habitacional, que estimulou a demanda ao facilitar a aquisição do imóvel.

O aumento do comprometimento das empresas construtoras e incorporadoras com o capital financeiro provocou mudanças estruturais nas empresas na busca de conferir maior segurança aos investidores atraídos pelo crescimento econômico e elevação do poder aquisitivo no país e aumentar a rentabilidade dos investimentos, como a aproximação a procedimentos da gestão corporativa, reforçando a instabilidade de um segmento já suscetível às oscilações de mercado, por conta da necessidade de realizar em tempo de produção e

circulação suficiente a produção caracterizada por elevados custos e significativo peso de cada empreendimento em relação ao capital total da empresa. Neste cenário, a alta volatilidade dos ativos imobiliários, que eram procurados pelos investidores estrangeiros como indicadores relativamente fiéis das oscilações do crescimento econômico geral e variações do nível de consumo, e o forte potencial especulativo do *real estate* brasileiro, de risco potencializado por sua suscetibilidade às oscilações macroeconômicas, fez as empresas do segmento recorrerem a estratégias de efeito demonstrativo que expressassem ao mercado poder, tamanho e lastro em termos de capital, fazendo proliferar na sequência da abertura de capitais a prática do *land bank*, bancos de terrenos comprados antecipadamente como demonstração de reserva expansionista futura para os investidores.

Esta prática acabou se revelando desastrosa pela imobilização de grande parte do capital em terrenos sem perspectiva de rentabilidade a curto prazo, sendo abandonada na crise de 2008 sem antes desestruturar fortemente o mercado, travando a conclusão dos empreendimentos em curso e fazendo despencar o valor geral de vendas e o número de unidades lançadas. Como resultado, se intensificaram os processos de falências, fusões e compras por empresas maiores, centralizando ainda mais o capital, e recrudescceu a estratégia de produção no nicho e localização que se reforçava como o mais rentável à atividade, o de imóveis de médio-alto e alto padrões na região sudoeste de São Paulo, cuja área de atuação foi expandida pela possibilidade de intensificação do uso dos terrenos em bairros cujo estoque de permissão de construção adicional foram renovados pelos generosos incentivos à verticalização generalizada impostos pelo PDE 2002, bem como as áreas de operações e requalificações urbanas instituídas, muitas das quais não se efetivaram além do plano, o que mesmo assim não inibiu o aquecimento do mercado. Assim, se criou um terreno fértil para que as incorporadoras de capital estrangeiro entrassem no mercado de forma efetiva e investissem nos negócios urbanos em volume significativo nos anos seguintes.

Foi sobretudo nas áreas incluídas neste período de extensão das frentes de valorização do solo urbano que se desenvolveram produtos imobiliários particulares que se aproveitaram das margens para incorporação e aproveitamento adensado de grandes terrenos, sobretudo nas antigas regiões industriais, e das transformações no processo produtivo alavancadas pela modernização do segmento, que conferiram velocidade maior na construção com o emprego de técnicas avançadas, para renovar o padrão dos condomínios voltados às camadas de alto poder aquisitivo, se baseando, simultaneamente, nos estímulos ao mercado residencial decorrentes da financeirização e dos instrumentos normativos de ampliação das regiões abrangidas pelas exceções ao zoneamento e da oferta de áreas incorporáveis e de outorga

onerosa do direito de construir, que permitiram a implantação de um padrão construtivo e arquitetônico reelaborado para a captura de um diferencial de renda e da demanda solvável que se aproveitou do menor preço dos terrenos destas regiões em relação às centralidades constituídas e da possibilidade de multiplicar o número de unidades de alto padrão produzidas em um único empreendimento para alimentar um ciclo de investimentos produtor de novos sub-centros monofuncionais vinculados mais fortemente à práticas socioespaciais produzidas pelos condomínios-clubes.

A estratégia das incorporadoras envolveu dotar os novos empreendimentos de uma grande quantidade de equipamentos de serviços e lazer nas áreas privativas e comuns, assemelhando o lugar a um clube onde se pode realizar todos os momentos da vida cotidiana, mesmo o trabalho e o lazer, aprofundando a transformação do morador em um usuário-consumidor cuja vida é mediada pela mercadoria em todos os momentos. Na transformação do espaço para seu consumo produtivo, os bairros são instrumentalizados como uma abstração construída a partir de sua localização privilegiada no contexto da metrópole, conferida por elementos como acessibilidade, opções de consumo e lazer, fomentando a proliferação de lugares fechados homogêneos cuja mediação é realizada por espaços "comuns" estritamente programados e controlados, tornando o espaço constituído dessocializado em favor da segregação socioespacial, negando o convívio com as diferenças nos espaços propriamente públicos (PADUA, 2015).

O mercado de edifícios corporativos também teve um estímulo importante, se recuperando da crise do início da década com a entrada maciça de capitais, a expectativa positiva dos investidores diante do bom momento econômico do país e a modernização do segmento. A virada da década apresentou um número de lançamentos inaudito em São Paulo. De acordo com dados da Embraesp, entre 2002 (ano de aprovação do PDE) e 2007 (marco de abertura de capitais das empresas) foram lançadas 25.903 unidades residenciais e 12.401 unidades comerciais na RMSP, ao passo que entre 2008 (acentuação da centralização do capital no segmento) e 2013 (último ano de vigência do PDE 2002) se nota um aumento brutal nos lançamentos, que totalizaram 388.181 unidades residenciais e 50.324 comerciais.

1.7. O plano de reorientação da frente imobiliária e dos instrumentos de intervenção urbana com a flexibilização da atuação privada nos anos 2010

Apesar da alta da atividade imobiliária e a expansão das suas áreas de atuação na cidade, o esgotamento dos estoques de potencial construtivo adicional concedidos às regiões

de desindustrialização pelos instrumentos de requalificação urbana e incentivos gerais à verticalização oriundos do PDE 2002 inibia a atratividade de algumas daquelas regiões lindeiras aos principais rios e linhas férreas e cuja incorporação se baseava na ocupação de antigas glebas industriais, o que afetou a capacidade de sustentar o ritmo de lançamentos residenciais de alto padrão em regiões como a da Vila Leopoldina e Jaguaré, pela impossibilidade de viabilizar os altos rendimentos trazidos pelo máximo adensamento possível. Por serem regiões estratégicas do ponto de vista de conexões viárias e oferta de transporte público, o planejamento em nível municipal buscava uma solução para adensar essas regiões em detrimento dos miolos dos bairros da frente de expansão que se ampliava e gerava custos crescentes ao Estado. Assim, criar eixos de intensificação de investimentos alinhados à infraestrutura existente dependia de uma nova renovação dos estoques de potencial construtivo adicional para reorientar espacialmente a estratégia arquitetada no pacto político entre promotores imobiliários e poder público.

A gestão de Fernando Haddad (2013-2016) assumiu este compromisso de instituir um novo conjunto de regulamentações para incentivar a produção do segmento imobiliário na cidade e estabelece como objetivo a orientação de uma nova configuração territorial do trabalho na metrópole, buscando ampliar o movimento expandido durante o mandato de Marta Suplicy de conectar o eixo de transporte circunscrito pela várzea dos rios Pinheiros e Tietê, a orla ferroviária e antigas áreas industriais aos principais vetores de valorização de São Paulo. Este processo foi marcado pela desregulamentação da relação público-privada e atribuição de maior poder decisório de instituições privadas em relação às definições de áreas ou equipamentos visados pelo planejamento, bem como seus cronogramas de execução do projeto e modelagens jurídica e financeira que sustentam as intervenções no espaço urbano (SILVA, 2018 apud DE BIAGGI, 2019). O programa chamado Arco do Futuro, lançado em 2013, previu a constituição de um território estratégico a partir da reestruturação urbana destas estruturas fundamentais de circulação da metrópole, formando um território subdividido em quatro Arcos: Tietê, Tamanduateí, Pinheiros e Jurubatuba.

O processo de elaboração do Arco Tietê, em especial, forneceu as principais bases conceituais e estudos de viabilidade de propostas com participação direta do setor privado, criando canal privilegiado nas definições de políticas urbanas para os interesses econômicos ao criar o mecanismo de Processo de Manifestação de Interesse (PMI), que permitiu aumentar o envolvimento de empresas, fundações e institutos em políticas públicas e atribuições do Estado, com estabelecimento de exigências e limitações muito menores do que aquelas estabelecidas por licitações, apresentada como uma forma desintermediada e mais eficaz, em

uma espécie de reelaboração do discurso que colocava as operações urbanas como instrumentos que dispensavam a atuação do Estado e poderiam se financiar endogenamente, porém conferindo autonomia muito mais significativa à PPP.

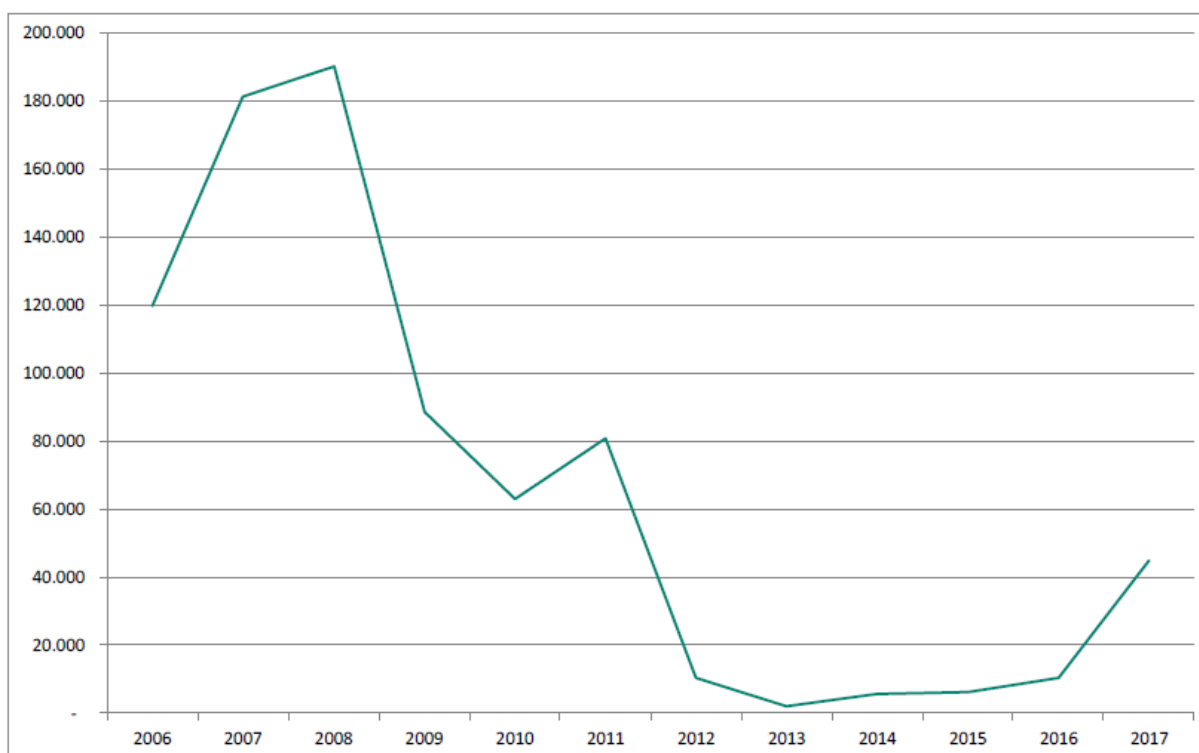
“Lembramos que o lançamento de uma OUC pressupõe a existência de um projeto executivo, o qual serve para apresentar um compilado de proposições elaboradas pelo poder público e, obrigatoriamente, deve ser seguido por todos os proponentes que disputam as licitações, seja gestão, criação de plano urbanístico ou execução de alguma obra. Desse modo, mesmo terceirizando a elaboração de estudos e modelagens urbanísticas, ao prescrever um Termo de Referência o estado conservava a produção das concepções desses recortes espaciais. Pelo contrário, com o chamamento público para o Arco Tietê, a gestão municipal desloca essas decisões para o capital privado, e para fazê-lo incorpora uma mediação fundamental: utiliza a PPP na elaboração de um projeto executivo.” (SILVA, 2015, p. 152).

O Plano Diretor Municipal de 2014¹¹ formalizou uma nova categorização dos instrumentos de reestruturação e ordenamento urbano em São Paulo, que passaram a ser regulamentados em quatro categorias distintas: Operações Urbanas Consorciadas, Concessões Urbanísticas, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local. A aplicação individual ou combinada destes dispositivos, por sua vez, passou a ser subordinada à elaboração de Projetos de Intervenção Urbanística - PIUs, um conjunto de estudos com detalhamento das propostas de intervenção, cuja responsabilidade caberia inicialmente somente ao poder público municipal, embora tenham sido incluídas formas de participação pública como audiências e consultas virtuais. O encaminhamento de projetos de lei para implementação de PIUs foi limitado a prazos de até 4 anos a partir da instituição do Plano Diretor, variando de acordo com as regiões de planejamento regulamentadas. O ano limite para cada um dos Arcos da Macroárea de Estruturação Metropolitana era, respectivamente, 2015 para o Arco Tamanduateí, 2016 para o Arco Tietê, 2017 para o Arco Jurubatuba e 2018 para o Arco Pinheiros.

A definição dos objetivos das intervenções, devendo estes contemplarem um espectro bastante diverso de melhorias urbanísticas, ambientais, habitacionais e sociais cuja resolução se daria pelo ordenamento de áreas consideradas subutilizadas e com potencial de transformação, deveriam ser compatibilizados aos objetivos das áreas concebidas como prioritárias aos processos de mudança nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, incluídas na chamada Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Esta é composta, além do Setor Eixos de Desenvolvimento, pelos setores Central e Orla Ferroviária e Fluvial,

¹¹ SÃO PAULO (CIDADE). Lei nº 16.050, de 31 de junho de 2014. Plano Diretor Estratégico de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2014.

que contêm os perímetros das Operações Urbanas Consorciadas em vigor (Centro, Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca) e abrangem os quatro Arcos, que passariam a ser privilegiados do ponto de vista da promoção do maior potencial construtivo possível e concentração dos maiores contingentes demográficos, ofertas de emprego, atividades econômicas modernas, com obrigatoriedade de atendimento a demandas de habitação social e fornecimento de equipamentos públicos à população afetada pelas transformações – percebe-se que ocorre uma separação entre os negócios imobiliários que produzem residências e serviços para os segmentos de maior poder aquisitivo, colocados genericamente como um adensamento demográfico, e o atendimento à demanda habitacional do segmento mais pobre, que se restringe à população residente do perímetro de intervenção. Depreende-se que as formas de habitação usual destas camadas sociais, como favelas e cortiços, são um obstáculo ao ideal de melhora urbanística ensejado para estas áreas com potencial de transformação.



Mapa II - Área privativa de lançamentos nos limites do PIU Arco Pinheiros (m² por ano).

Elaboração - SPUrbanismo, 2018.

O PDE-2014 também estabeleceu que no caso de execução de qualquer um de suas quatro categorias de intervenção urbanística subordinadas à elaboração de PIUs caberia ao executivo municipal a prerrogativa de eventualmente reorganizar a estrutura fundiária das áreas alvo de intervenção através do Reordenamento Urbanístico Integrado, seja por iniciativa

própria ou de proprietários interessados em realizá-lo. Este dispositivo regula a desapropriação, reparcelamento e incorporação imobiliária de terrenos públicos e privados na área de intervenção, além da possibilidade de estabelecer condições de aproveitamento do solo extraordinárias em relação às estabelecidas pelo zoneamento, desde que sejam garantidas contrapartidas para os proprietários dos imóveis afetados e provisão de solução habitacional definitiva para a população de baixa renda que estiver inserida no perímetro do projeto.

A formulação do projeto de intervenção inclui a concepção da modelagem urbanística, incluindo a definição dos parâmetros do controle do uso, ocupação e parcelamento do solo, e a modelagem econômica a partir da formulação do orçamento, identificação das fontes de financiamento, como a instituição de fundo imobiliário pela Prefeitura, e de parcerias público-privadas para a execução do plano. Portanto, os projetos podem assumir formas muito distintas tanto do ponto de vista da escala e da dimensão das intervenções quanto da modelagem financeira e jurídica.

Quando da ocorrência da regulamentação específica dos PIUs, foi instituído um mecanismo que flexibilizou ainda mais a aplicabilidade do instrumento pela iniciativa privada, instituindo a possibilidade, a partir da publicação do Decreto nº 56.901/2016, de realizar uma Manifestação de Interesse Privado (MIP), a partir do qual se criou uma modalidade através da qual a SP-Urbanismo poderia iniciar a elaboração de um PIU sob demanda a partir de requerimentos particulares.

A flexibilização escalar possibilitada pelo PIU e a introdução da Manifestação de Interesse Privado de certa forma inaugura uma modalidade de intervenção cuja própria proposição é voltada a capitais com acesso a liquidez e forte grau de centralização, que podem contar com a aquisição ou reaproveitamento de grandes terrenos em áreas de alto potencial construtivo e a capacidade de financiamento para a elaboração de planos urbanísticos. Abre-se assim um precedente para a operação direta de requalificações urbanas por associações formadas por capitais de diferentes segmentos que encontram na reprodução do espaço constituído o seu negócio prioritário. O planejamento confere autonomia aos agentes privados para a produção dos recortes espaciais e do planejamento terceirizado de todas as etapas e modelagens das intervenções urbanísticas, contando inclusive com o suporte do poder público a partir da aprovação do requerimento da MIP pela SP Urbanismo.

Esta prerrogativa se estende desde a sistematização do desenvolvimento urbanístico de áreas com abrangência ampla, podendo abarcar uma combinação entre instrumentos de diversas naturezas, indo de grandes trechos urbanos até projetos específicos em pequena escala, permitindo neste caso a proprietários de terra urbana articular de forma inédita a

transformação de do entorno de seus terrenos em novas possibilidades de negócio, e, mais do que isso, agenciar a reestruturação das áreas escolhidas através da criação de mecanismos de redefinição do uso e aproveitamento da terra e do direcionamento dos gastos em infraestrutura urbana na área de transformação pretendida.

A criação da Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias em 2017, já na gestão João Dória (2017-2018), marca o aprofundamento da dependência em relação à iniciativa privada e o realce do PIU como instrumento privilegiado para execução de projetos de intervenção. Assim, se conferiu a possibilidade de aplicação em concessões ou alienações de equipamentos públicos e reestruturação de áreas mais abrangentes, com universo mais amplo do que os das OUs, podendo abarcar de grandes glebas através de MIP até terminais de ônibus e seus entornos concedidos à iniciativa privada, com grande diferenciação interna de tipologias e tamanhos, representando a flexibilização apresentada pelo instrumento. Ainda em 2017, alguns dos projetos que transformaram em PIUs os próprios setores do Arco do Futuro foram arquivados, sendo apresentados como projetos de lei em 2018 com a instituição de formas legais que possibilitaram maior flexibilidade administrativa a partir da retirada de restrições sobre o grau de detalhamento do objeto visável, a possibilitação de mudanças técnicas e jurídicas no conteúdo do projeto e de alteração do cronograma ao longo da execução, e o reconhecimento de novas formas de parceria público-privadas no procedimento (SANTOS, 2018 apud DE BIAGGI, 2019). A forma como se deu a implantação do novo modelo de organização dos instrumentos de requalificação urbana fundamentado nos PIUs será explorada no Capítulo 3.

Capítulo 2 - A inserção da Vila Leopoldina na metamorfose funcional da metrópole e sua reprodução enquanto localização central

2.1. A formação do bairro operário e a mobilização de atividades produtivas e assentamentos informais a partir do CEAGESP

De acordo com levantamento realizado por Lígia Rocha Rodrigues (2013), o projeto de loteamento da Vila Leopoldina data de 1894, quando do desmembramento do sítio Emboaçava, e seu arruamento, planejado pela firma *E.Ritcher & Comp*, só seria plenamente executado a partir da década de 1950, quando da conclusão das obras de canalização e drenagem que permitiram dotar de usos urbanos os terrenos de várzea dos rios Pinheiros e Tietê. Até então, a ocupação formal do bairro era esparsa e restrita às porções mais altas, sobretudo o núcleo formado pelas primeiras vias implantadas, as ruas Brentano, Nanuque, Schilling e a avenida Imperatriz Leopoldina. O padrão residencial apresentava caráter mais rural ou operário associado à presença de pequenas indústrias relacionadas à atividade ferroviária da Estrada de Ferro Sorocabana, que inaugurou a estação Vila Leopoldina em 1931, e à construção das residências de alto padrão dos loteamentos dos bairros vizinhos do Alto da Lapa e da Bela Aliança pela Companhia *City*. Além disso, o abastecimento de mercadorias era altamente dependente da atividade comercial do bairro da Lapa, e a parca infraestrutura de serviços públicos e transporte colocava a Vila Leopoldina como uma região relativamente isolada do centro histórico da cidade.

Um grande impulso à ocupação propriamente urbana do bairro é a implantação do Centro Industrial Miguel Mofarrej, no início da década de 1950, ao longo da rua de mesmo nome, paralela ao leito ferroviário da Sorocabana que se ligava ao centro da cidade. Conforme descrito por Odette Seabra (2015), as terras que deram origem ao centro industrial foram inicialmente desapropriadas, no fim dos anos 1930, demovendo pequenos proprietários da região conhecida como Várzea de Baixo para execução das obras de canalização do rio Pinheiros e duas décadas depois vendidas pela Companhia *Light* à família Mofarrej em um momento de forte pressão do poder público e de desapropriações das terras da empresa em virtude da incorporação das margens do leito retificado dos dois principais rios da cidade às vias marginais expressas. Nos anos seguintes, uma série de arruamentos industriais inauguraram dois vetores de ocupação, um ao longo da Avenida Imperatriz Leopoldina e da Rua Carlos Weber, que tinham disponibilidade de terrenos maiores para as atividades produtivas, e outro ao longo das várzeas do Pinheiros, retificado e com suas várzeas quase

completamente drenadas, boa parte deles alinhados ao ramal Jurubatuba da Linha Mairinque-Santos da Sorocabana, inaugurado em 1957, e comercializados pelos Mofarrej. A intensificação da presença das indústrias induz ao crescimento das residências operárias, povoando o núcleo originalmente ocupado da Vila Hamburguesa e outros como o Parque da Lapa, a sul. Assim, os grandes terrenos disponibilizados pela inclusão das várzeas do Pinheiros se inseriram como receptores de um primeiro processo de dispersão industrial, com certa migração das fábricas de áreas centrais tradicionalmente ligadas a estas atividades na cidade, se aproveitando da localização estratégica da Vila Leopoldina e do Jaguaré, na margem oposta do rio, em relação a importantes rodovias e vias expressas que permitiam estender as atividades produtivas na metrópole.

Em 1953, parte da gleba dos Mofarrej foi desapropriada pelo governo estadual para receber o projeto de transferência do CEASA - Central Estadual de Abastecimento, da Zona Cerealista, próxima ao Mercado Municipal, que tinha seu funcionamento comprometido por problemas de saturação do centro da cidade como congestionamentos, produção de lixo, escassez de espaço para crescimento e as ocorrências frequentes de enchentes (RODRIGUES, 2013). Apesar da transferência ter sido antecipada para 1966 após uma grande inundação na antiga área, o sistema viário e a infraestrutura de energia do bairro ainda não havia sido preparada para receber um entreposto de tamanho porte, que se tornou ainda mais significativo com a fusão do CEASA com a CAGESP - Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo, formando em 1969 o CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo. Até a conclusão das obras, em 1979, há uma aceleração da ocupação da porção restante do loteamento da Vila Leopoldina nos terrenos de várzea até então predominadas por usos rurais ou periurbanos, com acentuação do caráter industrial das glebas situadas entre o Rio Pinheiros, a Avenida Mofarrej e a recém construída Avenida Gastão Vidigal, que constituiu importante ligação entre a área industrial e as marginais, ainda em implantação, bem como as importantes rodovias que constituíam acesso ao interior paulista, como a Castelo Branco, Fernão Dias e sistema Anhanguera/Bandeirantes, conferindo ao entreposto uma localização privilegiada do ponto de vista da fluidez de circulação de mercadorias. Na década de 1970 a ferrovia Sorocabana é incorporada à Fepasa, autarquia que remodelou e ampliou a capacidade dos trens de subúrbio, beneficiando a fluidez do transporte de passageiros sobre trilhos na região, que passou a ser atendida tanto pela Linha Oeste, com a estação Imperatriz Leopoldina (reformada e reinaugurada em 1979), quanto pela Linha Sul, com as estações Ceasa e Jaguaré (inauguradas em 1981). Neste processo, foram desativadas também as paradas e ramais que atendiam as indústrias das duas margens do Pinheiros,

tornando os complexos fabris da Vila Leopoldina e do Jaguaré totalmente dependentes do transporte rodoviário e acentuando a circulação de caminhões já realçada pelo CEAGESP.

Portanto, a intensificação das atividades produtivas e do funcionamento do entreposto requereu a adequação da infraestrutura local construída no período de escassa atividade econômica ao grande aumento de circulação diária de veículos decorrente das novas instalações, sendo executados partir dos anos 1960 um conjunto de melhoramentos viários, como a substituição da passagem de nível da Avenida Imperatriz Leopoldina sobre a linha férrea pelo grande viaduto Mofarrej, na continuação da Avenida Gastão Vidigal, a melhoria da conexão com o lado oposto do Rio Pinheiros com a execução de uma grande rotatória entre as avenidas Gastão Vidigal e Queiroz Filho para acesso à Ponte do Jaguaré, que viria a ser substituída na década seguinte, o prolongamento da Avenida Mofarrej, paralela à ferrovia, constituindo uma alternativa até a conclusão das obras da Marginal Pinheiros, e o prolongamento de ruas já existentes entre a Avenida Imperatriz Leopoldina e a Gastão Vidigal, possibilitando a ocupação de ruas até então pouco acessíveis como a Mergenthaler, Hayden e Krauss.

Ao mesmo tempo, a grande quantidade de trabalhos formais e informais trazidas pela nova inserção da Vila Leopoldina na divisão territorial do trabalho na metrópole trouxe ao entorno do entreposto um contingente de população empobrecida que passou a ocupar postos informais e de baixa remuneração relacionados ao transporte de mercadorias, carga e descarga de caminhões e conserto das caixas de madeira e *pallets* utilizados nestes processos, bem como consumidora das sobras de alimentos encontradas ao final dos períodos de comércio, trazendo uma grande demanda por produção habitacional para estas camadas, que não foi suprida pelo poder público. Portanto, nos interstícios dos logradouros e espaços públicos não ocupados a partir da desativação do ramal ferroviário que acessava os loteamentos industriais localizados entre a CEAGESP, a avenida Gastão Vidigal e a Marginal Pinheiros, se instalaram as favelas lineares do Nove (em referência ao portão 9 do CEASA) e da Linha (no antigo ramal da metalúrgica da Votorantim) nas quais se fixaram uma parte da população que encontrava condições de reprodução da sua subsistência nas atividades informais.

Ainda conforme relatado por Rodrigues (2013), nas décadas seguintes, outros núcleos de ocupação precárias se formaram temporariamente na porção da Vila Leopoldina mais próxima ao Rio Pinheiros, como no viaduto Mofarrej, no pontilhão da CPTM entre as marginais Tietê e Pinheiros e nas imediações do Centro de Detenção Provisória de Pinheiros, onde se organizou a chamada Favela Cadeião, que ficou conhecida pela comercialização à beira da via expressa de casinhas de madeira fabricadas artesanalmente a partir de ripas de

caixarias do CEASA. Após diversas expropriações destas ocupações, boa parte dos moradores migraram às favelas do Jardim Humaitá, bairro localizado a norte do viaduto Mofarrej.

2.2. A segregação ampliada pelo avanço gradual do mercado imobiliário e de ramos do setor terciário em cenário de desconcentração industrial

A partir da década de 1980, mais lentamente, e a partir do final dos anos 1990 com mais intensidade, a Vila Leopoldina é atingida com certo descompasso em relação àquele processo de desconcentração industrial que reinseriu a metrópole como centro de atividades terciárias avançadas, controle e gestão do capital e a produção e reprodução do seu espaço forneceu o eixo primordial dos investimentos, dando lugar à atividade da incorporação como grande força transformadora da morfologia do bairro industrial e operário. A paisagem, assim, passa a ceder lugar a edifícios residenciais e condomínios de médio a alto padrão, que têm na localização central cuja infraestrutura viária foi produzida originalmente para sediar as atividades produtivas, na disponibilidade de grandes terrenos e na proximidade e contiguidade com bairros consolidados como locais moradia das classes de maior poder aquisitivo grandes atrativos para o capital se instalar com obtenção de altas taxas de rentabilidade.

Desta forma, o avanço gradual do segmento imobiliário no bairro foi periodizado em quatro etapas por Rodrigues (2013). O primeiro momento, que se inicia no final dos anos 1970 e se consolida na década de 1980, marca o início da substituição do padrão residencial horizontal, em sua maioria de pequenos sobrados e casas térreas geminadas. Neste período, são construídos edifícios verticais empreendidos quase todos em lotes vazios e no eixo do núcleo mais antigo de ocupação, sobretudo nas ruas Nanuque e Brentano, que abrigaram condomínios predominantemente com apenas um edifício e com áreas por unidade e tipologias mais compactas, trazendo moradores de nível socioeconômico não tão marcadamente destoante dos habitantes mais antigos.

O segundo momento, que corresponde aos anos 1990, compreende um aumento no número de lançamentos de 18 para 36 em relação à década anterior e reforça o vetor de ocupação nas ruas abrangidas pelo primeiro período e o estende a noroeste seguindo o eixo da Rua Passo da Pátria a partir da desocupação das estruturas industriais de médio porte, tendência que se repetiria a partir de então com intensidade crescente. Seguindo um movimento que já tinha se iniciado no final dos anos 1980 em lançamentos da Rua Nanuque, os produtos imobiliários começam a se voltar a camadas de maior poder aquisitivo, com ampliação das tipologias, metragem dos apartamentos e vagas de garagem.

Os empreendimentos lançados nos dois primeiros períodos estavam sob vigência do zoneamento derivado do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971, que limitava o gabarito a 8 pavimentos, e contavam como estratégia de valorização a proximidade e a vinculação à paisagem dos bairros jardins vizinhos do Alto da Lapa e Bela Aliança, elementos monopolizáveis do espaço explorados pelo mercado que puderam conferir maior valor de venda às unidades mesmo estando inseridas em um bairro até então não associado a um prestígio social diferenciado e que não era dotado de comércio, serviços e lazer de alto padrão, os quais começam a aparecer a partir de então.

O terceiro período, na década de 2000, marca uma forte ruptura pela consolidação de um novo padrão de morfologia no bairro, com intensa verticalização e implantação de 79 edifícios, com distribuição espacial de reforço aos eixos já constituídos a extensão do vetor de valorização a oeste, passando a abranger porções mais próximas da ferrovia a norte (que já havia se convertido na Linha 8 - Diamante da CPTM) e preenchendo o miolo do bairro até a Avenida Imperatriz Leopoldina, e sobretudo a Rua Carlos Weber, que abriga uma explosão de lançamentos de condomínios-clubes na primeira metade da década, se aproveitando do movimento de direcionamento de liquidez e centralização das empresas imobiliárias ao mercado residencial de alto padrão e da disponibilidade de terrenos industriais em desativação com área significativa e possibilidade de adensamento construtivo em virtude da liberação de estoques de potencial adicional pelos instrumentos derivados do PDE 2002.

O processo pujante de verticalização da Rua Carlos Weber foi acelerado em meio à aprovação da nova Lei de Zoneamento em 2004, pois os terrenos do seu quarteirão a leste, separados dos lançamentos da década de 1990 na Rua Passo da Pátria por uma linha de alta tensão, receberiam um controle de gabarito que limitaria a verticalização mais permissiva do zoneamento anterior. Os empreendedores, de forma a viabilizar a maior rentabilidade de seus projetos, submeteram à aprovação 27 torres no período imediatamente anterior ao vigor da nova legislação, o que acabou por concentrar em um curto espaço de tempo um grande número de lançamentos de condomínios de porte e padrão inauditos no bairro.

Neste contexto, a Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguaré, apesar de não ter saído do plano e, portanto, não ter engendrado transformações de magnitude comparável às requalificações da Faria Lima e das Águas Espraiadas, demonstra a atratividade dessa região e o interesse político da intensificação de capital. Assim, mesmo dispensando a utilização, intervenções desse gênero, os parâmetros urbanísticos vigentes foram suficientes para dar fôlego e continuidade aos lançamentos, pois os incentivos de zoneamento vigentes no período do PDE 2002 à verticalização foram de tamanha dimensão que puderam sustentar um ritmo

de ação do mercado imobiliário, ao menos até o final da década de 2000. Após os empreendedores terem esgotado a utilização dos melhores terrenos e necessitarem das transferências de potencial de construção e outras manobras para prosseguir o ritmo da incorporação imobiliária e a intensidade do processo de verticalização do bairro (SILVA, 2006 apud PADUA, 2012). Apesar de fomentar este fenômeno, o plano faz uma crítica aos grandes condomínios residenciais que representariam degeneração da paisagem urbana pela monofuncionalidade e ocupação exclusiva dos grandes lotes por moradia, não prezando ao equilíbrio das atividades urbanas como serviço, comércio, áreas verdes, sistema viário e equipamentos adequados, ensejando a dinamização das atividades econômicas com o direcionamento dos processos de acumulação para a indústria de alta tecnologia e atividades terciárias da economia globalizada, criando uma nova "vocaç  o" em que o espa  o desempenha oportunidade de interven  o e jun  o do pensar urban  stico ao interesse do mercado imobili  rio, orientando a interven  o como propiciadora de maior media  o do mercado na produ  o da cidade ao adensar a ocupa  o a possibilitar novos investimento do setor imobili  rio, al  ando-a a um n  vel superior de competitividade na atra  o de investimentos na metr  pole.

Assim, a OU prop  s interven  es no sentido de "revitaliza  o" e provimento de infraestrutura, incluindo a melhoria das articula  es vi  rias com prioriza  o do transporte individual, a substitui  o de   reas industriais por resid  ncias, incentivo    cria  o de centralidades com diversidade de usos e elimina  o de   reas de moradias "subnormais", com algum direcionamento para a constitui  o de ZEIS, e a cria  o de novas   reas verdes com cria  o de parques p  blicos em   reas desativadas remanescentes de empresas p  blicas¹². O adensamento incentivado acaba, segundo Padua (2012), aprofundando a produ  o do espa  o urbano como mercadoria a ser aprimorada para um mercado "exigente", incentivando ao conv  vio social da classe alta com perspectiva de valoriza  o e a efetiva valoriza  o, com evidente homogeneiza  o dos lugares e permissividade ao setor privado para ocupa  o de   reas residenciais tradicionais e a consequente segrega  o de parte da popula  o, aspecto negligenciado pelos textos explicativos e t  cnicos das opera  es.

¹² O Parque Municipal Leopoldina Orlando Villas-Boas foi implementado em 2010 ao custo de 4,5 milh  es de reais em uma por  o da   nica   rea verde de grande dimens  o localizada no distrito da Vila Leopoldina, em um acordo da Prefeitura com a Sabesp. Por  m, saiu de funcionamento ao ser fechado pela Justi  a em 2015 por uma suspeita de contamina  o pelas antigas atividades de compostagem e tratamento de esgoto. A Cetesb acabou concluindo que n  o havia contamina  o, e a Prefeitura teve de retomar obras de reforma para realizar a reabertura do parque, ainda n  o realizada. Fonte: Fechado h   sete anos, parque na Vila Leopoldina pode reabrir em 2022. <<https://vejasp.abril.com.br/cidades/parque-vila-leopoldina-orlando-villas-boas-reabrir-2022/>>. Acesso em: 30/11/2022.

Ao propor o adensamento controlado em direção à área próxima ao CEAGESP, a operação reforçou o imperativo colocado por estes instrumentos de remodelar as conexões estruturais da cidade e o escoamento de fluxos. Assim, foram propostos a remodelação do sistema viário e a execução de pontes sobre os Rios Pinheiros e Tietê, para conectar a região a outras áreas e saídas da metrópole, formando um complexo viário que inclui novas ligações com o sistema Anhanguera – Bandeirantes ao norte da cidade (inaugurado em 2010 como Complexo Viário Prefeito Olavo Egydio Setúbal), assim como obras não realizados, como a expansão da Avenida Jaguaré e da Rua Alvarenga, e a construção de nova avenida paralela à Marginal, ligando a Avenida dos Remédios, a Lapa de Baixo e a Av. Marquês de São Vicente. Abascal et al (2003) mostram como a priorização ao provimento de infraestrutura deu suporte à expansão imobiliária em detrimento da série de outros objetivos colocados pelo plano.

“No entanto, o plano se articula a um Projeto Urbano que desenhou a área como um todo, sinergicamente pensado em termos de infraestrutura, serviços, habitação de padrões diversos (incluindo Habitação de Interesse Social), comércio e espaços públicos.

Estas evidências sugerem que a prioridade de cumprimento de cronograma vem sendo conferida à infraestrutura e à expansão imobiliária, ações que substituem e antecipam as realizações de integração das dimensões viária, imobiliária e de espaço público, nas regiões alvo de Operações Urbanas. O Projeto Urbano que seria o elemento-chave articulador de instâncias e decisões parciais, ao integrar o fragmento ao tecido urbano, parece sucumbir quase sempre à expansão imobiliária, ficando aquém da realidade e expondo a face perversa de um procedimento de origem progressista.” (ABASCAL et al, 2003, p. 86)

A partir do final da década de 2000, o vetor de ação do capital imobiliário, que já havia ocupado todos os antigos galpões industriais da área a nordeste da Avenida Imperatriz Leopoldina, se volta à região da Avenida Gastão Vidigal, a oeste. Neste momento estava se consolidando um processo de instalação de novas atividades produtivas, reconvertendo parte das instalações industriais da porção oeste da Vila Leopoldina tanto em estabelecimentos ligados a ramos de atividades do CEAGESP, como gastronomia, comércio e serviços de produtos de jardinagem e paisagismo, como aqueles vinculados à educação superior e, principalmente, à formação de um polo voltado à produção audiovisual, com instalação de estúdios de filmagem e fotografia nos antigos pavilhões industriais, que acabaram por atrair serviços correlatos, como produtoras de mídia e agências de publicidade¹³. Formaram-se dois núcleos principais de cadeias produtivas ligadas ao audiovisual, um batizado de Vila Mídia, localizado a sudoeste da Gastão Vidigal, tomando o lugar do antigo Centro Industrial

¹³ O PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos identificou que em 2018 haviam 102 estabelecimentos gastronômicos, 46 voltados à jardinagem e paisagismo, 36 empresas ligadas ao audiovisual, algumas delas líderes nacionais em seu setor, 36 empresas de design, 10 de publicidade, 5 de arquitetura, 4 de marketing e 4 de eventos. SÃO PAULO (cidade). Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018.

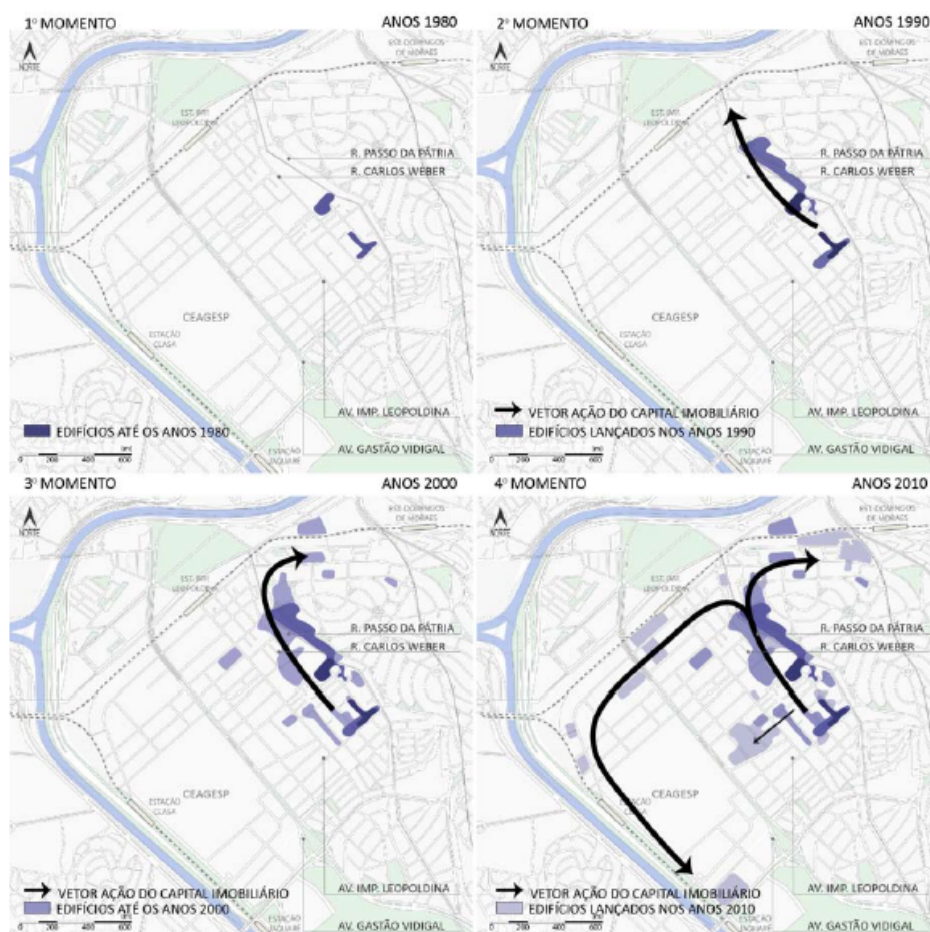
Mofarrej, e outro de menor dimensão entre as avenidas Imperatriz Leopoldina, Gastão Vidigal e Queiroz Filho. Isto, por um lado, limitou a disponibilidade de terrenos que poderiam ser incorporados ao vetor de expansão imobiliária e, por outro, estimulou a demanda pela produção residencial de alto padrão no entorno do centro audiovisual.

Portanto, o quarto momento, nos anos 2010, é marcada por um relativo desaquecimento do mercado residencial em decorrência do esgotamento dos grandes terrenos industriais da porção central do bairro, já consumidos na valorização ocorrida nos períodos anteriores, e dos estoques de potencial construtivo adicional oferecidos pelos instrumentos do PDE 2002, sendo que a reposição dessas reservas foi atendida apenas parcialmente no PDE 2014, como será debatido no Capítulo 3. Do ponto de vista espacial, há um rompimento da necessidade de contiguidade imediata do movimento anterior de expansão do empreendimentos, concentrados no núcleo original de ocupação do bairro, principalmente as Ruas Carlos Weber, Nanuque e Passo da Pátria. Embora a atividade nas áreas mais antigas do bairro não tenha cessado, os empreendimentos passaram a ficar dependentes de um padrão ainda mais elevado baseado em tipologias maiores, obtenção de diferenciais de renda da forma arquitetônica e oportunidades de remembramento de pequenos lotes residenciais, permitindo o aproveitamento da valorização consolidada do m² para obter um valor de vendas significativo mesmo diante dos maiores custos com a compra dos terrenos e as menores áreas para construção, limitadas a empreendimentos pequenos, muitas vezes com apenas uma torre (RODRIGUES, 2013). O fenômeno da raridade do espaço observado na expansão do eixo empresarial-comercial da metrópole revela sua expressão particular na escala intrabairro, regulando a distribuição espacial dos empreendimentos residenciais de alto padrão.

Assim, há a formação de dois vetores de empreendimentos com maior valor agregado, um contornando o bairro da Bela Aliança a norte se aproveitando dos terrenos maiores ainda disponíveis nas ruas paralelas à Linha 8 - Diamante da CPTM, se estendendo até as proximidades da Estação Domingos de Moraes, e outro em direção ao eixo da Avenida Mofarrej, dinamizado pelas novas atividades instaladas e, neste caso, passando a ocupar terrenos industriais de grande porte situados em quadras ainda maiores do que nos períodos anteriores¹⁴. Os empreendimentos deste vetor se caracterizam pela acentuação da lógica de autossegregação do condomínio-clubes, que porta todos os momentos da vida cotidiana de seus moradores, e o aumento das dimensões dos empreendimentos, que em alguns casos

¹⁴ Segundo dados da Embraesp, dos 37 edifícios residenciais lançados nas zonas de valor do distrito da Vila Leopoldina entre 2010 e 2019, com um total de 3.361 unidades habitacionais, 12 empreendimentos se localizam no vetor a oeste, no eixo da Avenida Mofarrej (1618 ou 48,1% das unidades), 11 no vetor a leste, paralelo à linha férrea (993 ou 27,75% das unidades), e 13 na porção consolidada do bairro (810 ou 24,09% das unidades).

passam da faixa de 5 mil m² predominante na década de 2000 para ocupar de 10 a 15 mil m², constituindo verdadeiras barreiras ao uso pedestre e acentuando o isolamento em relação ao espaço público, reduzido a deslocamentos crescentemente motorizados e baseados no transporte individual entre espaços privados e homogêneos, significando a renúncia ao convívio com a diferença. Por conta da sociabilidade autosssegurada e a distância em relação às dinâmicas socioespaciais do centro do bairro, também alteradas como áreas especializadas ao consumo da agora predominante população de rendimentos mais altos, os condomínios deste quarto momento marcam o ápice da desagregação dos produtos imobiliários em relação ao seu entorno e da segregação incitada pela ação do capital imobiliário no bairro. Os estabelecimentos comerciais de grande porte, como hipermercados e concessionárias, que se instalam sobretudo ao longo das Avenida Gastão Vidigal e Queiroz Filho, compartilham essa característica, definindo grandes templos do consumo apartados do espaço público e com acesso mediado pelo carro.



Mapa III - Momentos de ação do capital imobiliário sobre a Vila Leopoldina.

Elaboração - Lígia Rocha Rodrigues, 2013.

Esse movimento revela como a transformação do lugar como um todo é momento necessário ao movimento de valorização mercantil, sendo a apropriação das porções além da área consolidada no bairro pelo direcionamento de empreendimentos a áreas de disponibilidade de grandes terrenos de uso industrial, de uso qualitativamente distinto devido ao seu padrão de aproveitamento e tamanho de terrenos pelo mercado imobiliário, e o conjunto de infraestrutura instalado pela ação estatal tão importantes quanto a localização imediata e os equipamentos internos de cada empreendimento (PADUA, 2012). A expectativa pelo dinamismo de lançamentos na região da Avenida Mofarrej, nas proximidades da Marginal Pinheiros e entorno do CEAGESP, se torna elemento de pressão do mercado imobiliário para mudanças de uso de solo na região e migração da Central de abastecimento para uma área menos adensada da metrópole expandida, movimento que já se sedimentava desde o início dos anos 2000 com expectativa da formação de um distrito de inovação e pesquisa com a doação da área atual para a FAPESP, plano frustrado pela doação do entreposto ao governo federal como pagamento de dívida com a União.

Conforme ressaltado por Padua (2012), a produção do espaço dinâmico economicamente que constitui a partir do alto potencial construtivo frente a outras áreas tradicionalmente ocupadas os espaços de desindustrialização como novas "localizações" de realização de riqueza na metrópole reproduz na mesma medida a pobreza dos ex-operários e a reprodução da periferia. Embora a produção de condomínios tenha se dado, ao longo de todos esses período, predominantemente sobre terrenos industriais e em poucos casos sobre as casas dos antigos moradores, a progressiva pressão causada pelo aumento do valor do solo urbano e dos aluguéis, bem como o aumento da demanda pela instalação de pequenos comércios e serviços elitizados por estas residências, constituem fatores fundamentais para a inviabilização da permanência das camadas médias e de menores rendimentos na Vila Leopoldina, obrigadas a migrar para bairros periféricos. Porém, não apenas de forma indireta a ação estatal aliada aos interesses econômicos segue contribuindo para a expulsão da população mais pobre, mas pelas intervenções que forçam deslocamentos na forma de desocupações de favelas, cortiços e ocupações, intensificadas pelo avanço da frente imobiliária de alto padrão em direção às porções mais baixas, que concentram a maior parte destes assentamentos (RODRIGUES, 2013). Um fato marcante da face violenta desse movimento é que os dois empreendimentos que inauguraram a ampliação do campo de ação do capital imobiliário para as áreas a sudoeste da Vila Leopoldina, chamados de Vila Nova Leopoldina, são lançados em 2009 a partir da expulsão, quatro anos antes, de habitantes de

uma ocupação que dividia espaço com a caixaria da CEAGESP, local de armazenamento e manutenção das caixas de madeira utilizadas no entreposto.

“Assim como as 27 torres da Carlos Weber que foram liberadas para construção entre a aprovação e a entrada em vigor da Lei de Zoneamento (13.885/04), esses dois empreendimentos também passaram pela mesma brecha. Apesar da resistência das famílias da caixaria, com apoio jurídico e de urbanistas vinculados ao Instituto Acaia, a área delimitada como Zeis 3 (Zona Especial de Interesse Social de áreas consolidadas com infraestrutura) pelo Plano Diretor de 2002 (Lei nº 13.430/02) foi empreendida atendendo às condicionantes da legislação anterior. Isso não significou apenas o desperdício da oportunidade de construção de um grande número de habitações de interesse social na área, mas principalmente a chance de manter a diversidade socioeconômica do território. As famílias que viviam e trabalhavam na caixaria moraram nas calçadas das ruas Baumann e Aroaba durante os anos da construção do empreendimento. Depois da inauguração dos conjuntos foram expulsas para outras ruas do entorno.” (RODRIGUES, 2013, p. 208-209)

A ineficiência dos escassos programas de atendimento habitacional aos assentamentos e favelas que se fixaram no bairro ao longo das últimas décadas acentua a cisão entre a reprodução do espaço do bairro enquanto negócio voltado às classes de alto poder aquisitivo e as populações inadequadas à imagem de distinção voltada ao consumo deste espaço. E também não se deu sem conflitos a implantação até recentemente a única iniciativa de provisão de moradias populares no bairro, a implantação em 2000 do Conjunto Madeirit, parte do Projeto Cingapura ou Projeto de Verticalização de Favelas (PROVER) da gestão Celso Pitta (1997-2000). Constituindo 12 edifícios que somam 400 unidades habitacionais, o conjunto foi implantado ao lado das comunidades do Nove e da Linha, abrigando parte dos seus moradores sem, no entanto, prover melhorias urbanísticas nas favelas. Como resultado, os espaços liberados pelos reassentamentos foram ocupados por outras famílias, os moradores do conjunto habitacional não obtiveram a propriedade de seus apartamentos, convivendo com problemas de inadimplência, e muitos deles tiveram dificuldades de subsistência frente à impossibilidade de continuar os comércios que tinham nas favelas na nova configuração, o que estimulou a ocupação dos estacionamentos e áreas comuns por moradias e comércios precários.

Em 2010, a SEHAB inicia no Jardim Humaitá, destino de muitas das populações desalojadas da Vila Leopoldina ao longo das últimas décadas, a desapropriação de um terreno para a construção do Conjunto Habitacional Ponte dos Remédios. Das cerca de 1.200 unidades habitacionais previstas no projeto para atendimento de famílias removidas não só do entorno mas de diversas áreas das regiões das Subprefeituras Lapa, Casa Verde e Sé, a primeira entrega só veio a ocorrer em 2022, consistindo em 181 unidades, na ocasião em que o prefeito Ricardo Nunes assinou a ordem de início das obras para implementação dos

outros 900 apartamentos¹⁵. O atraso que já ultrapassa doze anos para o assentamento das famílias no conjunto fez com que, em decorrência da não realização da primeira entrega, prometida em março de 2021, e a cessão do pagamento do auxílio-aluguel, às famílias tenham passado a morar nas ruas, reagindo à época com a ocupação dos edifícios ainda não finalizados junto de outras famílias sem moradia e não contempladas pelo projeto¹⁶.

2.3. O planejamento de uma nova vocação ao distrito e a chegada dos escritórios corporativos

A virada de década de 2000 para 2010 representou também a intensificação dos investimentos do sub-ramos corporativo e de escritórios corporativos na Vila Leopoldina, os quais se concentraram na porção a oeste da Avenida Imperatriz Leopoldina, em um movimento que, por um lado, expande a valorização imobiliária na escala do bairro estruturada sobretudo na primeira metade dos anos 2000 baseada na atuação do sub-ramo residencial, que encontrava neste momento barreiras à manutenção do ritmo de investimentos, e por outro lado, manifesta um novo avanço da frente de edifícios corporativos para a porção mais a norte da Marginal Pinheiros, como expressão da raridade do espaço na escala metropolitana. Além de alguns empreendimentos de uma ou duas torres instalados no vetor de avanço do segmento residencial do eixo da Avenida Mofarrej, se desenha um padrão de condomínios de escritórios formado por três empreendimentos de maior porte nas proximidades da Ponte do Jaguaré, principal acesso do bairro à Marginal Pinheiros e inaugurando a instalação das atividades mais dinâmicas da economia da metrópole contemporânea no distrito ocupando principalmente os quarteirões a noroeste da Avenida Queiroz Filho, do lado oposto do Parque Villa-Lobos¹⁷.

O primeiro condomínio de escritórios desta área foi o *Villa Lobos Office Park*, lançado em 2007 e entregue em 2010 pela Cyrela, ocupando um terreno industrial desocupado na

¹⁵ Prefeitura entrega mais 103 unidades do Conjunto Habitacional Ponte dos Remédios. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-entrega-mais-103-unidades-do-conjunto-habitacional-ponte-dos-remedios>>. Acesso: 30/11/2022.

¹⁶ Famílias ocupam conjunto habitacional na Zona Oeste de SP. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/03/02/familias-ocupam-conjunto-habitacional-na-zona-oeste-de-sp.ghtml>>. Acesso: 30/11/2022.

¹⁷ Entre os anos de 2003 e 2012 foram lançados todos os 20 edifícios corporativos e 2 vilas corporativas do distrito da Vila Leopoldina no século, com total de 2.615 unidades, segundo os dados da Embraesp. Destes, 12 edifícios e ambas as vilas são dos condomínios *Villa Lobos Office Park* e *Vista Verde Offices*, que possuem 1.168 (44,6%) das unidades. A concentração destes empreendimentos na porção próxima ao Parque Villa-Lobos é ainda maior do que a indicada nestes dados, pois a Embraesp não incluiu o *Atlas Office Park* em sua base.

conjunção da Avenida Queiroz Filho e Marginal Pinheiros. Possuindo 743 unidades¹⁸ e 40.394,64 m² de área locável, o condomínio com grande diversidade de tipologias de salas e lajes com layout flexível e possibilidade de junção de todo o pavimento (piso elevado), distribuídas em uma torre de perfil corporativo de classe BB, quatro torres de escritório de classe A e uma “vila” de escritórios em sobrados de dois pavimentos, conceito inédito à época, trazendo como atrativos o alto índice de cobertura verde e projetos de arquitetura e paisagismo inspirados numa vila comercial localizada em Boca Raton, na Flórida, com praça central cercada por espelhos d’água e palmeiras e uma imponente rotunda envidraçada que dá acesso aos centros de convenções, uma das muitas conveniências oferecidos ao locatários, que incluem salas de reunião, alameda de serviços com restaurante, cafeteria, bomboniere e *beauty center* e funcionamento ininterrupto dos serviços de portaria e segurança, estacionamento com vallet, bicicletário e vestiários. São sediadas desde pequenas empresas até sedes de multinacionais dos segmentos de agricultura, pecuária, silvicultura, corretagem de imóveis e indústrias.

O *Vista Verde Offices* se instalou no terreno vizinho, também um antigo lote industrial na Avenida Queiroz Filho, sendo lançado em 2011 e entregue em 2015 pela Construtora São José e Jorge’s Participações. O condomínio é composto por cinco torres de 10 andares com perfil de escritório classe A, que oferecem 475 salas a partir de 37 m² e lajes corporativas de na faixa de 900 m² com previsão de piso elevado, incorporando também escritórios em vilas corporativas, somando área locável total de 21.590,68 m². Os serviços e conveniências ofertados incluem área comum com sistema de monitoramento, área comercial com restaurantes e mercado, salas de reuniões e conferências, auditório, funcionamento 24h inclusive em feriados, central de expedição de correspondências e encomendas, serviços *pay-per-use*, estacionamento com vallet com quase mil vagas, bicicletário e vestiários.

O terceiro empreendimento, *Atlas Office Park*, se instalou entre a avenida Manuel Bandeira e a Marginal Pinheiros, sendo entregue em 2016 pela parceira entre Votorantim, SDI e Tellus, utilizando um terreno de propriedade da primeira empresa, a qual havia recentemente desativado suas instalações industriais que ocupavam a maior parte dos quarteirões localizados entre a Avenida Queiroz Filho e o CEAGESP. Com o slogan “eficiência de espaço, infraestrutura de ponta, mobilidade urbana e qualidade de vida para a sua empresa” e selo *green building* de sustentabilidade, o condomínio de perfil corporativo classe AA possui 4 blocos compostos por lajes retangulares de mais de 2.000 m² sem pilares e com variados

¹⁸ De acordo com o condomínio, todas as unidades já haviam sido vendidas 48 horas após o seu lançamento. Disponível em : <<http://www.vistaverdeoffice.com.br/index.html>>. Acesso: 02/12/2022.

layouts e possibilidade de comunicação vertical, totalizando área locável 35.676,66 m². O condomínio apresenta área de convivência e áreas verdes de uso público correspondentes a 49% do terreno, automação dos sistemas de ACC, iluminação, elevadores, gerador, detectores de incêndio, 1.276 vagas de garagem, 5 lojas e restaurantes, auditório, bicicletário com vestiário, área de embarque e desembarque para ônibus fretado e docas para carga e descarga de caminhões.

Nota-se que apesar dos empreendimentos se voltarem a perfis distintos, seus padrões construtivos possuem diversas semelhanças entre si, formando um novo perfil de ocupação para a região que ressalta as crescentes exigências vinculadas à preocupação com eficiência dos espaços para potencializar produtividade e a necessidade constante de renovação dos edifícios corporativos. Somando-se àqueles elementos destacados por Carlos (2017), como profissionalização e qualificação do gerenciamento, garantia de atualização tecnológica permanente, redução de custos do gerenciamento e operação, garantia de acessibilidade pelo transporte individual e do projetamento estratégico das vagas de garagem e dos ambientes, dotando-os de flexibilidade para agrupar atividades distintas simultânea e sucessivamente, controle do acesso e a segurança e oferecimento de infraestrutura para serviços complementares e execução de eventos, esses empreendimentos reúnem novos discursos que se incorporam à mercadoria como exclusividade dos empreendimentos, como a sustentabilidade, a qualidade de vida, a acessibilidade por bicicleta e a oferta de comércio e serviços no próprio condomínio, estratégias empregadas também na constituição dos condomínios-clubes que se espalhavam pelo bairro, inserindo a área como novo polo em potencial para reproduzir as atividades terciárias modernas. Se o discurso da sustentabilidade servia por um lado à recriação de novos padrões de raridade para a lógica de alto consumo, reforçando valores de classe aos novos moradores e locatários dos empreendimentos, poderia por outro constituir peça no processo de segregação como justificativa para remoção de comunidades empobrecidas e favelas, tomadas como não ecológicas, insustentáveis, degradadoras do meio ambiente (PADUA, 2015), necessidade que se acentuava do ponto de vista do planejamento estratégico a partir do evidenciamento da segregação socioespacial pelo fato dos condomínios corporativos terem se instalado ao lado das comunidades do Nove e da Linha, a última delas estando literalmente encravada entre os novos símbolos do desenvolvimento econômico almejado para a área, constituindo obstáculos à continuidade da expansão deste polo empresarial.

Este momento marca também a incorporação definitiva dos terrenos localizados do lado oposto dos novos empreendimentos na Avenida Queiroz Filho como áreas privilegiadas

do ponto de vista do consumo do espaço por meio das atividades ligadas ao lazer. Estes terrenos, com área aproximada de 850 mil m², constituem as porções não incorporadas pelos bairros jardins vizinhos do Alto de Pinheiros e Boaçava após a retificação do canal do Pinheiros e abrigaram até o fim da década de 1980 atividades de deposição de resíduos sólidos produzidos no seu entorno. Na porção mais a oeste, havia um repositório de lixo da CEAGESP no qual moravam e trabalhavam cerca de oitenta famílias; na porção mais a leste, vizinha ao atual Shopping Villa Lobos, ocorria depósito de material dragado do Rio Pinheiros; e, na porção central, havia um depósito de entulho da construção civil. Em 1987 foram realizados estudos para a construção do parque Villa-Lobos no local, à exceção da parte mais a oeste, o que se seguiu nos anos seguintes com a remoção das famílias, a canalização do córrego que atravessava a área e a remoção dos entulhos e as obras de implantação do parque pelo DAEE em área de aproximadamente 750 mil m². A inauguração do parque se deu em 1994, com transferência da administração para a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo em 2004 e conclusão em 2006¹⁹. Formando umas das maiores áreas verdes e complexos de lazer, recreação e eventos de São Paulo, o parque constitui um importante elemento de valorização do mercado imobiliário de áreas vizinhas, sobretudo a Vila Leopoldina, sendo amplamente vinculado ao *marketing* dos empreendimentos. Entretanto, com a inauguração em 2013 do parque Cândido Portinari na área contígua localizada na Queiroz Filho, até então base de um canteiro de obras da Linha 4-Amarela do Metrô, se completava a formação da imagem de modernidade de um espaço crescentemente produzido para as classes de maior poder aquisitivo, se conectando de forma contínua na paisagem urbana ao moderno núcleo de escritórios que se formava à mesma época, acentuando o potencial de valorização decorrente da proximidade imediata dos parques aos edifícios. A concessão das áreas de uso público dos parques à iniciativa privada em 2022 realça a transformação destes espaços em produtos colocados a serviço do consumo do espaço capazes de mediar a mercadorização das atividades de turismo e lazer na região, trazendo atratividade adicional aos investimentos imobiliários, valorizando o solo urbano e atuando no apagamento das marcas do espaço histórico associado às ideias de pobreza e insalubridade²⁰.

¹⁹ História Parque Villa Lobos. Disponível em: <<https://www.parquevillalobos.net/historia-parque-villa-lobos/>>. Acesso: 03/11/2022.

²⁰ Além da concessão em si, um exemplo evidente da atuação estatal no sentido de fornecer áreas públicas e investimentos para alavancar a lucratividade da iniciativa privada através do consumo do espaço é a construção no Parque Cândido Portinari de uma roda-gigante, considerada parte de um projeto do governo estadual de revitalizar o Rio Pinheiros. Implementada pela empresa São Paulo Big Wheel (SPBW), vencedora do chamamento público, e gerida pela Interparques Holding, dona da SPBW, a atração possui ingressos entre 50 e 350 reais e tem previsão de 600 mil e 1 milhão de visitantes por ano. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/11/29/roda-gigante-com-91-m-de-altura-deve-ser-inaugurada-no-inicio-de-dezembro-em-parque-na-zona-oeste-de-sp.ghml>>. Acesso: 03/12/2022.

Além disso, o sucesso destes empreendimentos reflete um momento de retorno de demanda solvável por lajes corporativas na metrópole, mostrando que esta região em específico, por sua conectividade ao eixo empresarial-comercial consolidado através do fácil acesso à Marginal Pinheiros, boa dotação de infraestrutura viária, atuação pujante do mercado imobiliário e recente constituição de atividades produtivas ligadas aos serviços modernos, poderia ser potencializada para receber empreendimentos deste tipo, processo que se iniciou mesmo em condições que impunham limitações ao adensamento construtivo, uma vez que o zoneamento de 2004, em vigência à época de lançamento dos condomínios, limitava o gabarito dos edifícios a no máximo dez pavimentos. Neste sentido, a utilização de terrenos de maior dimensão foi um fator fundamental para alimentar este desenvolvimento inicial na medida em que permitiu a maximização do número de unidades locadas e a sua segmentação em diferentes perfis de mercado. Por outro lado, a crise no sub-ramo de escritórios no período seguinte limitou a perspectiva de lançamentos e a inclusão da região no setor Pinheiros de Arco do Futuro seguida da regulamentação do Plano Diretor de 2014 e a revisão da lei de zoneamento (Lei 16.402/2016) condicionou o adensamento de todo o eixo da Avenida Gastão Vidigal e das porções da Vila Leopoldina paralelas à Marginal Pinheiros à instituição de instrumentos que permitiriam realizar novos tipos de requalificações urbanas. Assim, apesar de se definir uma nova vocação à região que engloba a Vila Leopoldina e o Jaguaré como distritos de inovação, o desenvolvimento imobiliário foi desestimulado em caráter de transição, fazendo com que as estratégias do mercado imobiliário tenham ganhado uma perspectiva de atuação em maior escala e de rentabilidade duradoura na região, e que o lançamento isolado de edifícios corporativos nesta área tenha cessado nos últimos anos em detrimento da viabilização de grandes projetos a médio e longo prazo, como será detalhado a seguir.

Capítulo 3 - O PIU Vila Leopoldina - Villa Lobos como modelo paradigmático de requalificações urbanas geridas pela iniciativa privada

3.1. O atraso na implantação dos PIUs de grande escala como adiamento da ascensão hierárquica do Setor Orla Ferroviária e Fluvial na metrópole

De 2014 a 2021 foram oficialmente elaborados 18 Projetos de Intervenção Urbana no município, e a grande amplitude de aplicabilidade do instrumento se refletiu em diversos tipos de proposições. No entanto, até o início de 2023, apenas 4 PIUs foram de fato implementados - NESP, Anhembi, Pacaembu e Terminal Princesa Isabel²¹. Tratam-se de projetos de requalificação de áreas com escopo e escala mais específicos, tratando no primeiro caso da construção de um novo entreposto na região de Perus pela iniciativa privada e nos outros da concessão de equipamentos públicos no âmbito do Programa Municipal de Desestatização implementado na gestão João Dória²². A modalidade de aplicação do instrumento nos casos do novo entreposto, do Estádio do Pacaembu e do Complexo Anhembi foi inaugurada pela criação das Zonas de Ocupação Especial - ZOE pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Zoneamento (Lei Municipal nº 16.402/2016), porções destinadas a abrigar predominantemente atividades que, por suas características únicas, como aeroportos, centros de convenção, grandes áreas de lazer, recreação e esportes, recebem disciplina especial de uso e ocupação do solo definidas obrigatoriamente por PIUs. Também se enquadram nessa categoria os PIUs Ginásio Ibirapuera, Jockey Club, e Nações Unidas, nenhum deles contando ainda com estudos consolidados. Também está pendente de elaboração o PIU Minhocão, que prevê a desativação do elevado enquanto conexão viária para a criação de um Parque Municipal.

Outros 4 PIUs de proposição pública estão com estudos concluídos e em fase de encaminhamento jurídico, estando nesta categoria quase todas aquelas intervenções urbanas definidas como as mais relevantes para o ordenamento e a reestruturação urbana da cidade segundo o PDE 2014. Apesar dos projetos de lei relativos aos PIUs dos subsetores do Setor

²¹Projetos de Intervenção Urbana. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-monitoramento/>>. Acesso: 09/12/2022.

²² A concessão de terminais de ônibus municipais para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação para a iniciativa privada já havia começado a ser arquitetada na gestão Fernando Haddad, com a aprovação da Lei nº 16.211/2015, sendo aprimorada no Plano Municipal de Desestatização, regulamentada pela Lei nº 16.703/2017, que instituiu a obrigatoriedade de vincular esses processos a PIUs. Além do terminal Princesa Isabel, foram elaborados projetos para os terminais Campo Limpo e Capelinha, que se limitaram a uma consulta pública inicial e foram suspensos.

Orla Ferroviária e Fluvial da MEM (Arcos Jurubatuba, Pinheiros e Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí) e ao PIU do Setor Central terem sido encaminhados à Câmara de Vereadores dentro dos prazos inicialmente estabelecidos, a implantação efetiva depende da votação em dois turnos na Câmara, tendo ocorrido até agora apenas a aprovação em primeiro turno de alguns dos projetos, como o PIU Arco Pinheiros²³. Já o PIU Arco Tietê foi retirado de tramitação em 2017 e está em processo de revisão.

Através do instituto da Manifestação de Interesse Privado - MIP pelo Decreto nº 56.901/2016, foram propostos ainda mais 2 PIUs, além do já citado NESP. O PIU Vila Olímpia, proposto pela incorporadora Horizonte Branco, objetiva a intensificação do uso do solo em algumas quadras localizadas entre as avenidas Hélio Pelegrino e Juscelino Kubitschek, uma das porções do bairro não incluídas no perímetro da atuação da Operação Urbana Faria Lima. A MIP foi protocolada em 2017 e teve primeira etapa de consulta pública no ano seguinte, aguardando avaliação da SMUL desde 2021 para início da elaboração dos estudos. Já o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos trata do interesse de uma associação de empresas liderada pela Votorantim de flexibilizar os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo de uma área de aproximadamente 492 mil m², em parte composta por terrenos de propriedade dos próprios proponentes, localizada na várzea da margem direita do Rio Pinheiros, junto à CEAGESP e próximo dos Parques Cândido Portinari e Villa Lobos, propondo a provisão de habitação social com reassentamento dos moradores das favelas da Linha e do Nove e das ocupações de áreas condominiais do conjunto habitacional Cingapura Madeirite. Com MIP protocolado em 2016, o projeto passou por todas as etapas de elaboração e participação pública e teve seu projeto de lei protocolado em junho de 2019 em conjunto com o do PIU Arco Pinheiros, compondo uma porção de regulação excepcional no perímetro de intervenção mais ampla. Assim como o projeto de grande escala em que se insere, o PIU Vila Leopoldina também foi aprovado em primeiro turno na Câmara Municipal, tendo sido votado cerca de quatro meses antes, em outubro de 2021²⁴, constituindo assim o único projeto de proposição privada com atuação em um conjunto espacial coeso e com perspectiva de implantação iminente, como será explorado mais adiante.

O Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021, publicado pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), aponta sugestões para o aperfeiçoamento dos

²³ Câmara de SP aprova em primeira votação projeto urbanístico para a região oeste da capital. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-em-primeira-votacao-projeto-urbanistico-para-a-regiao-oeste-da-capital/>>. Acesso: 10/12/2022.

²⁴ Câmara de SP aprova projeto que propõe o PIU Vila Leopoldina. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.leg.br/blog/camara-de-sp-aprova-projeto-que-propoe-o-piu-vila-leopoldina/>>. Acesso: 10/12/2022.

instrumentos de ordenação urbanística tendo em vista o processo atualmente em curso de revisão do Plano Diretor. O estudo afirma que, apesar da não aprovação dos Projetos de Intervenção Urbana – PIU previstos no PDE para a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), esta macroárea apresentou intensa atividade imobiliária entre 2012 e 2021, embora com atratividade menor frente a outros territórios abrangidos por exceções à legislação, pois seus lotes possuem um potencial construtivo menor e uma Outorga Onerosa do Direito de Construir proporcionalmente mais elevada na composição de custos de produção em relação às OUCs e os eixos de estruturação da transformação urbana (EETUs).

Também introduzidos no PDE 2014, os EETUs são áreas demarcadas na proximidade dos corredores de ônibus e estações de metrô, trem e monotrilho, que fazem parte da rede de estruturação e transformação urbana, e onde se considera necessário um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos, recebendo parâmetros urbanísticos diferenciados e incentivos urbanísticos para estimular formas de uso e ocupação do solo específicas. Diversos EETUs foram ativados posteriormente nos decretos nº 56.161/2015, 56.781/2016 e 56.782/2016, que regulamentaram o adensamento construtivo, respectivamente, dos eixos do Corredor de Ônibus Leste-Itaquera, do prolongamento da Linha 5 - Lilás e da Linha 6 - Laranja, estendendo a majoração do potencial construtivo mesmo a áreas cujas melhorias de mobilidade estavam em processo inicial de licitação.

Os EETUs incentivaram o crescimento dos empreendimentos licenciados de uso não residencial e concentraram a sua instalação no período de 2012 a 2016. Com a aprovação da lei de zoneamento de 2016, que demarcou as Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e as Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos (ZEUP), novas áreas se juntaram ou incorporaram os próprios EETUs como porções prioritárias para a promoção de empreendimentos residenciais e não residenciais com densidades demográfica e construtiva altas, apresentando incentivos à construção de edifícios mistos, como o aumento do gabarito permitido a partir da implantação de fachada ativa, fazendo com que de 2017 a 2021 os empreendimentos mistos tenham se concentrado nas ZEUs e ZEUPs ativadas por novas obras de infraestrutura do sistema de transporte. Ou seja, o direcionamento dos investimentos mais rentáveis aos eixos com maior oferta de transporte, sobretudo as grandes avenidas, e a renovação de algumas das operações urbanas constituídas, reforçaram a concentração geográfica da atividade imobiliária nas áreas centrais consolidadas e no entorno de grandes eixos viários, utilizando mecanismos que dispensam a necessidade de criar novas

intervenções urbanas, ao passo que as áreas em que se intencionava promover as maiores transformações na metrópole permaneceram vinculadas por um tempo maior do que o inicialmente planejado em decorrência dos processos arrastados de regulamentação dos PIUs, que significaram o prolongamento da estratégia de desestímulos transitórios ao desenvolvimento imobiliário destas regiões adotada pelo PDE. Na medida em que os eixos planejados para receber o maior adensamento dentro dos quatro arcos da MEM receberam a categorização de Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana (ZEM e ZEMP), foram eleitos para receber os parâmetros urbanísticos idênticos aos das ZEUs²⁵ somente na hipótese em que não fossem encaminhados os projetos de lei tratando de disciplina especial de uso e ocupação do solo dentro dos prazos estipulados, em caso de inserção em ZEM, ou no momento em que fossem implantadas as infraestruturas planejadas para o sistema de transporte público coletivo do eixo, quando em ZEMP.

Ainda de acordo com o diagnóstico elaborado pela SMUL, um dos principais problemas que contribuíram para a não implementação dos PIUs de grande escala e dos instrumentos cuja implantação foi organizada sob sua mediação (Áreas de Intervenção Urbana, Área de Estruturação Local e Concessão Urbanística) é a indefinição conceitual do instrumento no PDE, que acabou se constituindo na prática mais como um meio do que um fim para promover processos participativos de formulação de propostas urbanísticas pactuadas entre governo e sociedade civil, sem, no entanto, estabelecer instrumentos de gestão ambiental e democrática efetivos para a reestruturação do território-alvo, o que gerou questionamentos na etapa de encaminhamento jurídico dos projetos. Do ponto de vista ambiental, há uma contraposição entre uma visão de que o PIU, como projeto, deve ser objeto de licenciamento nos órgãos ambientais competentes após sua elaboração, através de instrumentos de gestão ambiental como EIV-RIV ou EIA-RIMA, e outra que considera o PIU uma atividade de natureza do planejamento urbano, cuja regulação e escopo já preveem, como premissa, a realização de diagnósticos socioterritoriais e ambientais para subsidiar propostas de transformações urbanísticas que contribuam para a melhoria de condições ambientais em territórios estratégicos da cidade, e o instrumento de gestão ambiental mais apropriado para garantir que tais aspectos sejam observados, antes mesmo da elaboração do PIU, seria a

²⁵ Ou seja, a permissão para construção de empreendimentos com a maior densidade possível, podendo ser adotado coeficiente de aproveitamento máximo igual a 4, gabarito sem limitações e diversos incentivos urbanísticos, como a não contabilização no cálculo da área construída de elementos como as áreas comuns de circulação, vagas de estacionamento e áreas construídas no nível da rua com uso não residencial, conformando a chamada fachada ativa. O estímulo ao aumento da área construída dos empreendimentos possibilitada pela implantação de fachada ativa incentivou a popularização dos condomínios mistos a partir de 2017, formando um padrão de produtos imobiliários de alta rentabilidade vinculados às características específicas das ZEUs.

Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, instrumento ainda não regulamentado. No campo da gestão democrática, a controvérsia se relaciona à etapa em que os Conselhos Gestores de ZEIS devem participar da gestão dos PIUs, se desde sua elaboração ou somente na etapa de implementação, sendo o seu papel nos planos de urbanização de ZEIS muitas vezes incerto ou conflituoso em relação à atuação mais ampla dos Conselhos Gestores dos PIUs nas áreas de intervenção. Ainda assim, o poder público continua afirmando o PIU como fundamento da gestão das requalificações urbanas na cidade, devendo receber instrumentos de gestão ambiental e democrática mais adequados às características dos projetos para que estes possam ter sua elaboração e tramitação destravadas e sua implementação efetivada no período seguinte à revisão em curso do Plano Diretor.

Já as modalidades instituídas posteriormente ao PDE, que deram origem aos PIUs de menor escala, foram questionadas juridicamente e em alguns processos participativos por não se alinharem às diretrizes inicialmente concebidas do instrumento, desvirtuando seus objetivos. Do ponto de vista da divisão territorial do trabalho na metrópole, a implantação arrastada dos PIUs, atrasada em relação aos demais instrumentos do PDE, teve até então o efeito contrário daquele intencionado, e os projetos acabaram se concretizando mais em modalidades que divergem dos seus objetivos iniciais, atuando principalmente na promoção de concessões de equipamentos e terrenos públicos de forma isolada, do que no incentivo à intensificação de capital em direção aos eixos considerados prioritários para a estruturação metropolitana, o centro histórico e os setores lindeiros aos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí e às linhas férreas da CPTM, que dependiam da aprovação de PIUs para constituírem competitividade na atração de investimentos imobiliários. Essas áreas receberam desestímulos ao potencial construtivo, sendo preteridas em relação aos eixos que efetivamente concentraram o desenvolvimento imobiliário da cidade a partir de 2014, constituídos sobretudo por áreas dotadas de grandes avenidas e atendidas por estações de metrô ou corredores de ônibus, que tiveram seu potencial construtivo majorado pela inclusão em EETUs, ZEUs e ZEUPs.

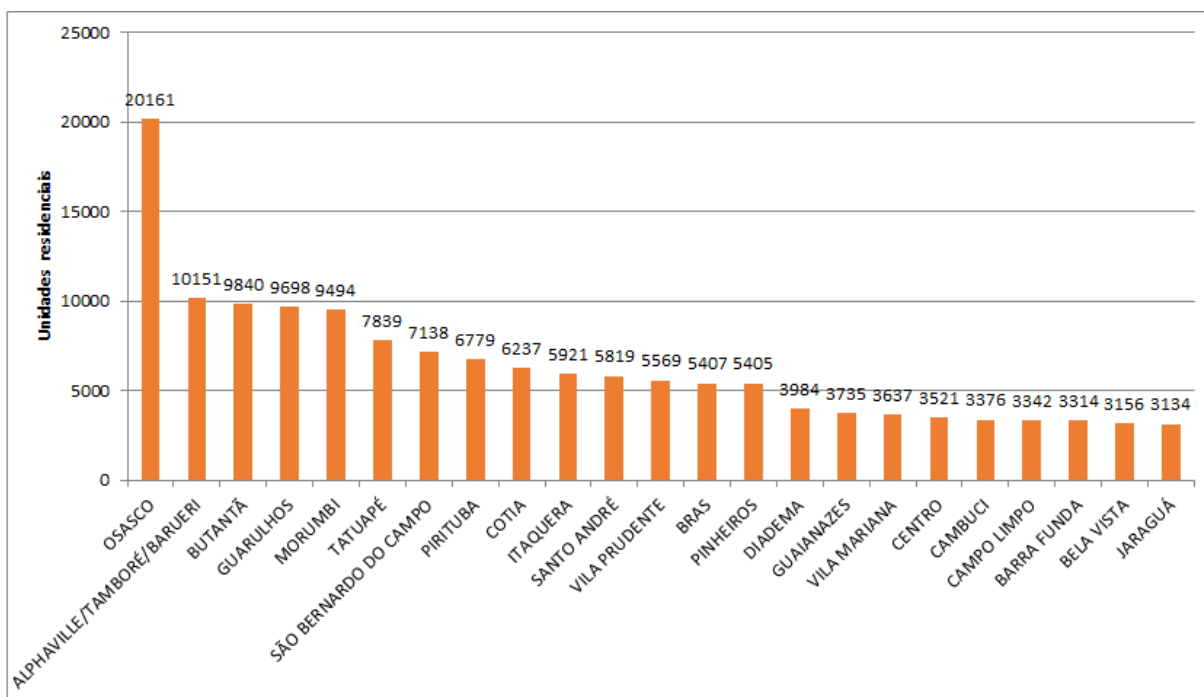


Gráfico I - Unidades residenciais lançadas por zona de valor entre 2014 e 2019 (mínimo de 3 mil unidades). Elaboração própria. Fonte: Embraesp.

O Gráfico I demonstra que o mercado imobiliário residencial se direcionou de 2014 a 2019 a outras cidades da RMSP, principalmente Osasco, Barueri, Guarulhos e ABC. No município, as zonas de valor com maior número de lançamentos foram aquelas que já tinham algum nível de centralização da atividade imobiliária e passaram a concentrar EETUs, ZEUs e ZEUPs, sobretudo aquelas associadas à Linha 4 - Amarela do Metrô e ao Corredor Campo Limpo-Rebouças-Centro (Butantã, Morumbi, Pinheiros e Campo Limpo) e à Linha 3 - Vermelha e ao Corredor Leste-Itaquera (Tatuapé, Itaquera, Brás e Guaianazes). Ainda segundo dados da Embraesp, houve uma queda de cerca de 33% no número de lançamentos em relação ao período entre 2008 e 2013, indo de 388.181 a 259.815 unidades residenciais, o que pode ser atribuído a fatores da conjuntura nacional e da queda geral de atividade econômica, mas também à marcada concentração de lançamentos ao longo destes eixos em detrimento da menor atividade em outras áreas, como aquelas concebidas como as de transformação mais significativa pelos PIUs de grande escala e acabaram não recebendo os incentivos de adensamento, pois não ocorrem EETUs ou ZEUs dentro do outrora batizado Arco do Futuro, mesmo com a existência de diversas estações de trem e corredores de ônibus em seus perímetros. Em contrapartida, mesmo algumas regiões distantes dos principais eixos de valorização, por também atendidas por estas infraestruturas, experimentaram transformações relevantes ao receberem EETUs, como Pirituba, oitava zona de valor com

mais unidades lançadas no período analisado, que concentra eixos nas quadras lindeiras às estações da Linha 7 - Rubi e ao Corredor Pirituba - Lapa - Centro.

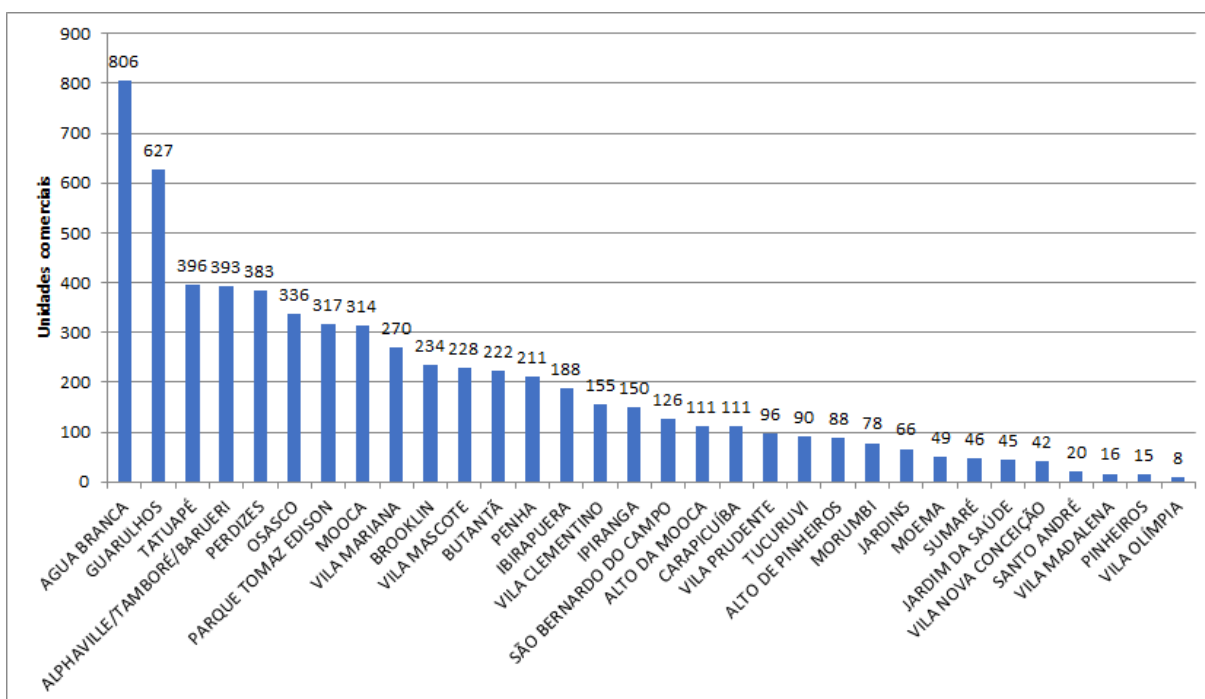


Gráfico II - Unidades comerciais lançadas por zona de valor entre 2014 e 2019. Elaboração própria.

Fonte: Embraesp.

Já o mercado de escritórios (Gráfico II) teve uma queda colossal no volume de lançamentos, indo de 50.324 unidades entre 2008 e 2013 a apenas 6.237 entre 2014 e 2019. A exemplo do mercado residencial, cidades da RMSP como Guarulhos, Barueri e Osasco reuniram boa parte da oferta. Na cidade de São Paulo, se nota uma distribuição bastante pulverizada e que não aparenta constituir um fortalecimento ou extensão direta do eixo empresarial-comercial consolidado. O maior volume de lançamentos nas zonas de valor Água Branca, Perdizes e Parque Tomaz Edison, que somaram 1.506 unidades comerciais, sugere a formação de um polo de escritórios na região abrangida pela Operação Urbana Água Branca.

Na atualização promovida pelo PDE 2014, a operação se tornou consorciada, foi incorporada ao Arco Tietê e teve seu plano urbanístico incrementado, sendo definido um perímetro expandido de atuação e um escopo ampliado de intervenções de infraestrutura viária e drenagem²⁶. Os empreendimentos se instalaram na região se utilizando da adesão às diretrizes renovadas da operação, que restituíram o estoque de outorga onerosa de construção

²⁶ Operação Consorciada Água Branca. Disponível em:

<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/operacao-consorciada-agua-branca/>. Acesso: 11/12/2022.

adicional, e da instituição de um EETU ativado por decreto vinculado à construção da Linha 6 - Laranja, o que permitiu contornar ao menos temporariamente o impasse relacionado ao processo arrastado de aprovação do PIU Arco Tietê, mostrando que, mesmo em um cenário recessivo e dominado por estratégias de atração espacial do capital orientada mais por incentivos inerentes ao próprio zoneamento do que projetos que instituem exceções à lei, o modelo de operações urbanas baseado em investimentos públicos em infraestrutura ainda sustenta algum potencial de atrair investimentos intermediados pelo setor terciário avançado para áreas consolidadas da cidade. No caso da Água Branca, se trata ao menos de um momento inicial de intensificação de capital após a intervenção não ter logrado êxito em sua versão original, instituída na década de 1990. As Operações Faria Lima e Águas Espraiadas seguem promovendo periodicamente leilões de CEPACs²⁷ e foram vinculadas, tendo seus territórios reunidos no Setor Faria Lima-Água Espraiada-Chucri Zaidan da MEM. Já a Operação Urbana Centro teve sua revisão condicionada à aprovação do PIU Setor Central, tendo sua reinserção como área estratégia de negócios adiada, situação semelhante à dos setores Jurubatuba e Pinheiros do Setor Orla Ferroviária e Fluvial, áreas-reservas de expansão das áreas centrais que dependem dos instrumentos ainda em tramitação para se tornarem competitivas na disputa entre localizações pela ascensão na hierarquia espacial da metrópole, que se torna crescentemente mais acirrada e abarca mesmo regiões distantes do entorno próximo do setor sudoeste.

A transformação destas áreas parece depender de um arranjo político que não assumiu consenso suficiente entre os legisladores nos últimos anos, tendo em vista a pendência na aprovação de seus respectivos PIUs, e também de um contexto econômico no qual a demanda solvável por edifícios de escritórios e corporativos seja grande o suficiente para sustentar a sua proliferação em volume às áreas destinadas à reposição da reprodução econômica como subcentros de um novo ciclo econômico ao serem dotadas de estímulos ao adensamento e renovação de infraestrutura pelos PIUs, sob o risco de acentuar o fenômeno da raridade e ampliar a crise de superoferta de produtos imobiliários, apontando um limite para o comprometimento estatal com as intervenções urbanas (DE BIAGGI, 2019). Os dados recentes, no entanto, apontam para o prolongamento da predominância do mercado residencial, cuja expansão se dá em maior intensidade desde o início do século e tem o benefício de contar com demanda solvável mais segura e poder atuar de forma mais dispersa,

²⁷ Leilão para Operação Urbana Água Espraiada arrecada R\$ 58,2 milhões para investimentos em moradia e infraestrutura. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/noticias/?p=338372 Acesso: 12/12/2022.

se aproveitando dos nichos de incorporação liberados em porções cada vez mais abrangentes de São Paulo.

3.2. A MIP colocada em prática para gestão monopolizada da reprodução econômica do espaço: o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos

A forma particular pela qual o PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos ganhou feição faz com que ele fosse apresentado, simultaneamente, como um projeto relativamente independente de reparcelamento de uma área pela iniciativa privada e também parte da estratégia do poder público de transformação do Setor Orla Ferroviária e Fluvial da Macroárea de Estruturação Metropolitana ao constituir uma etapa de viabilização do reordenamento urbanístico do Arco Pinheiros. Se os instrumentos instituídos no PDE 2014 são constantemente articulados pelo PIU de menor escala como elementos que conferem legitimidade às suas ações planejadas, os seus estudos precederam e acabaram por constituir também uma base conceitual para a elaboração do próprio PIU de regulação do Arco Pinheiros. A Manifestação de Interesse Privado do PIU-VLVL foi aprovada pela antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU em novembro de 2016, apenas seis meses após a instituição do Decreto nº 56.901, que regulou a elaboração de PIUs através de MIP, e em abril de 2018 o caderno completo dos estudos técnicos já havia sido disponibilizado para consulta pública, ao passo que a apresentação dos elementos prévios ao desenvolvimento do PIU Arco Pinheiros se deu apenas em setembro de 2018, próximo do prazo final de encaminhamento estipulado, e o projeto completo foi disponibilizado em abril de 2019. Por conta disso, a análise dos estudos será organizada seguindo a ordem cronológica de apresentação, começando pelo caderno PIU-VLVL, seguido pelo seu projeto de lei, encaminhado em conjunto com o do PIU-ACP em junho de 2019, e as demais repercussões da intervenção.

O projeto foi encaminhado por quatro proponentes privados, apresentados da seguinte forma no caderno de estudos: a) Votorantim, representada pela Jaguar Empreendimentos e Desenvolvimento Imobiliário Ltda.: empresa brasileira responsável por um portfólio de investimentos de longo prazo em segmentos diversificados de negócios, que inclui cimentos, metais, mineração, atuando em 23 países desde sua fundação, em 1918. Possui terrenos em áreas no perímetro de intervenção em duas quadras vizinhas à CEAGESP, correspondendo à antiga Metalúrgica Atlas e Engemix Unidade Jaguaré, as quais contam com grandes edificações industriais em processo de desativação, com área total aproximada de 110.000 m²;

b) SDI: empresa privada brasileira de gestão e desenvolvimento imobiliário especializada na incorporação de empreendimentos imobiliários de alto padrão, fundada sob este nome em 2005, reunindo a equipe diretiva da Serplan, incorporadora fundada em 1974; c) BV EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES S/A: empresa brasileira, subsidiária do Banco Votorantim S.A., parte do Grupo Votorantim, cujas principais atividades são participação em empreendimentos ou incorporações imobiliárias, prestação de serviço de consultoria, planejamento e assessoria empresarial, incluindo a prestação de serviços de consultoria imobiliária, e participação em outras sociedades, bem como em fundos de investimento imobiliário. Junto da Votorantim e da SDI, possui uma área composta por dois lotes que perfazem a totalidade da quadra localizada entre as Avenidas Nações Unidas, Manuel Bandeira e José César de Oliveira e, no quarto lado, a faixa de um antigo ramal ferroviário atualmente ocupada pela Favela da Linha, com área total de aproximadamente 30.000 m²; d) URBEM – Instituto de Urbanismo e de Estudos para a Metrópole: instituição do terceiro setor cuja missão é estruturar, promover e investir em projetos de desenvolvimento urbano em São Paulo, em aliança e parcerias com empresas e o governo nas esferas Federal, Estadual e Municipal, atuando ativamente em busca de grandes áreas urbanas onde projetos de infraestrutura possam ser viabilizados em parceria com o poder público articulando processos de urbanização de ampla escala. Participante do chamamento público para o Arco Tietê e responsável pelo programa Casa Paulista.²⁸

Trata-se, portanto, da associação entre uma empresa de planejamento urbano privada e um dos maiores conglomerados empresariais do país, que nas últimas décadas diversificou sua atuação em diversos segmentos e aderiu à estratégia de voltar parte de seus investimentos e propriedades à incorporação imobiliária. Desta forma, a Votorantim busca no PIU criar condições excepcionais de regulação de uma área²⁹ para alavancar a rentabilidade

²⁸ O caráter da forma de parceria-público privada inaugurada pelo PIU é explicitada no trecho que apresenta os objetivos da URBEM, no qual se coloca a acentuação da ingerência privada nas intervenções urbanas como uma solução à fragmentação do espaço urbano: "Em uma metrópole em que cada vez mais a urbanização é produzida de forma pulverizada e pelo capital privado, em espaços fragmentados pela competição imobiliária, o URBEM atua ativamente em busca de grandes áreas urbanas onde projetos de infraestrutura possam ser viabilizados em parceria com o poder público. O desenho de infraestrutura - de transporte, habitação ou lazer - constitui a última fronteira na qual autoridades públicas, agentes econômicos e comunidades locais poderão articular processos de urbanização de ampla escala. O URBEM apoia e catalisa esses processos e contribui para que projetos de infraestrutura urbana gerem mobilidade, conectividade e acessibilidade." SÃO PAULO (cidade). Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p 11.

²⁹ Embora a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento e os ocupantes dos principais cargos da São Paulo Urbanismo sejam referenciados na equipe técnica do caderno completo do PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, não é especificada a função destes órgãos, deixando em aberto o caráter e o grau de envolvimento do poder público municipal na elaboração do documento. Por outro lado, as etapas específicas do estudo e as consultorias são atribuídas às equipes contratadas pelos proponentes dos projetos e profissionais independentes, e a direção geral do projeto é creditada à URBEM e à Votorantim S.A, o que é contraditório em relação ao

dos terrenos que sustentaram atividades industriais os transformando em um grande conjunto de edifícios em uma área de recente valorização na metrópole, reproduzindo no plano do capital individual o movimento de desconcentração industrial e direcionamento da liquidez em direção à atividade imobiliária intensificado a nível dos fluxos gerais de capital na economia urbana.

A entrada da Votorantim no segmento imobiliário vem ocorrendo de forma significativa não só na área do PIU-VLVL, com a implantação do já citado *Atlas Office Park*, mas pela participação da sua plataforma de investimentos imobiliários, Altre³⁰, em projetos como a torre corporativa do Alto das Nações, complexo imobiliário multiuso na Marginal Pinheiros com 312 mil m², 37 andares e 219 metros de altura, o mais alto da capital paulista após sua conclusão, prevista para 2025, combinando torre comercial, hipermercado, *shopping*, torre residencial e hotel³¹, e o bairro planejado Vivalegro na cidade de Votorantim, um empreendimento dotado de infraestrutura completa que combina lotes comerciais, residenciais, de uso misto e multifamiliares verticais, descrito como eixo um de crescimento de uma região com grande potencial de valorização³². A Altre também atua como gestora de investimentos imobiliários a partir dos principais grupos de ativos imobiliários do Brasil e do exterior na busca de retornos financeiros consistentes para investidores do *real estate*.

Porém, no caso particular da área alvo do empreendimento imobiliário da empresa na Vila Leopoldina, a sua transformação em uma intervenção urbana não apenas constitui uma estratégia econômica, por proporcionar condições excepcionais à lucratividade, como a instituição de parâmetros urbanísticos e regras de parcelamento que ampliam os índices de potencial construtivo e adicionam valor aos produtos imobiliários, mas constitui uma mediação institucional necessária, pois viabiliza a mudança de mãos dos logradouros públicos ocupados pelas favelas do Nove e da Linha aos proponentes, o que além de conferir valorização ao permitir inserir os novos empreendimentos em uma hierarquia espacial vinculada à imagem de modernidade de uma extensão da centralidade empresarial, ficando apagadas as representações espaciais de pobreza e marginalidade que historicamente se constituíram ali, a remoção das favelas permite a própria integração física dos edifícios e a contiguidade espacial do conjunto arquitetônico e da infraestrutura planejada, refletindo

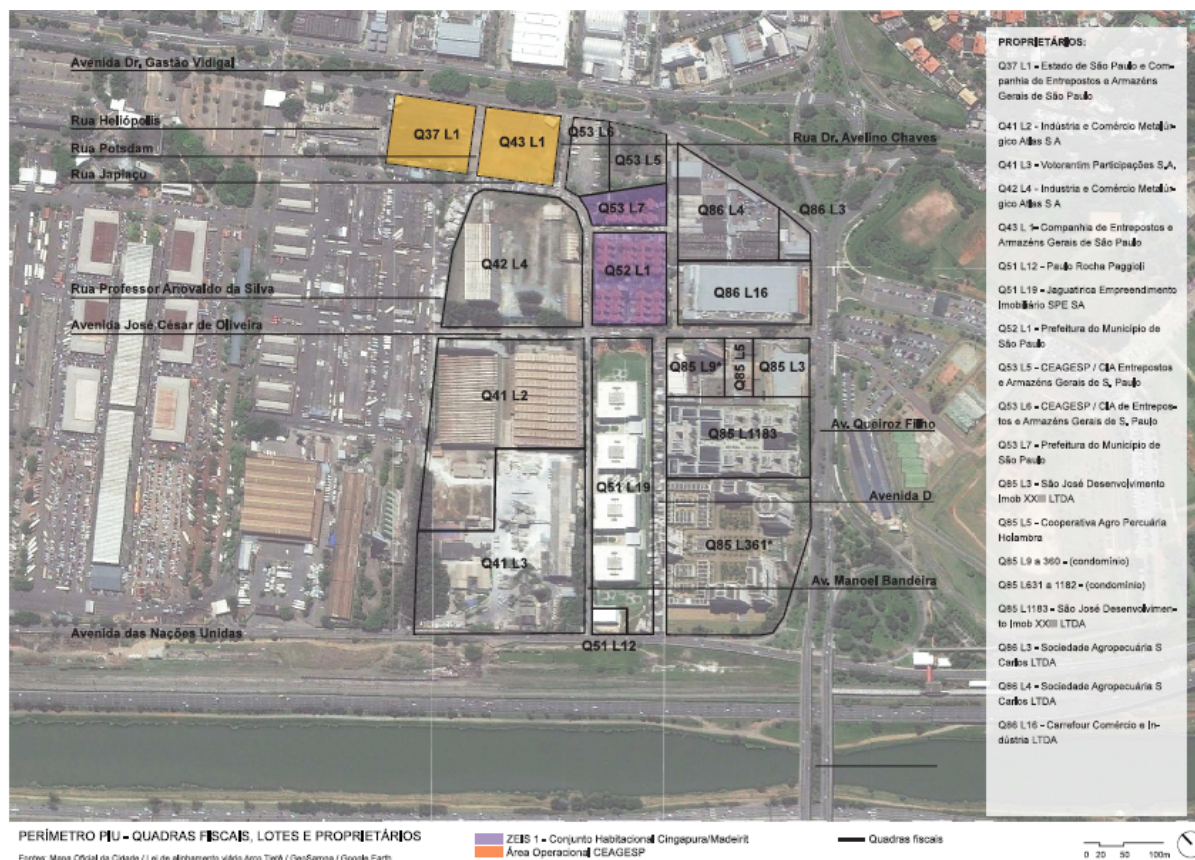
decreto que regulamentou o MIP, segundo o qual a SPUrbanismo seria o órgão encarregado de desenvolver projetos demandados pela iniciativa privada.

³⁰ De acordo com o seu website, o propósito da empresa consiste em "ressignificar espaços, transformar ambientes e tornar os projetos mais conectados com o entorno, gerando bem-estar e responsabilidade ambiental e social nas cidades". Disponível em: <<https://www.altre.com.br/pt/home/>>. Acesso: 16/12/2022.

³¹ Paseo Alto das Nações. Disponível em: <<https://www.paseoaltodasnacoes.com.br/>>. Acesso: 16/12/2022.

³² Bairro Vivalegro. Disponível em: <<https://www.vivalegro.com.br/>>. Acesso: 16/12/2022.

também no aumento da área aproveitada para instalação das novas atividades econômicas, fazendo com que o empreendimento se prolongue a porções que ultrapassam os limites dos terrenos de propriedade da Votorantim, procedimento que conforme será explicado à frente contribui para o estabelecimento de maior atração dos investimentos nos lotes dos proponentes em relação ao restante do perímetro abrangido.



Mapa IV - Quadras fiscais, lotes e proprietários do perímetro do PIU-VLVL.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM/Votorantim, 2018.

A viabilização institucional do PIU-VLVL se operacionaliza relevantemente também no plano discursivo e ideológico. Os estudos, como instrumentos da gestão política do espaço, dão a aparência de compromisso público ao projeto na medida em que tomam a contrapartida exigida legalmente para a realização da intervenção, o reassentamento das famílias das favelas removidas, como o grande mote de seu programa. Assim, se travestem os compromissos e necessidades de lucratividade de seus proponentes em um discurso da ação direcionada aos “interesses da sociedade” (CARLOS, 2017). Os nichos de investimentos de atividade imobiliária intensiva liberados neste processo são colocados como meros resíduos ou fontes de financiamento (através do pagamento de outorga onerosa, cota de solidariedade e compensações futuras, como pagamento de IPTU), do que vem a se construir como o objetivo

idealizado da intervenção: a provisão de habitação popular às favelas da Linha, do Nove e das áreas comuns do Conjunto Cingapura Madeirite. Se esta construção de discurso já fundamentava através dos EIA/RIMAs a legitimação do planejamento por meio de operações urbanas, aprofundando a funcionalização do espaço e a destituição de seu conteúdo social, o modelo instituído a partir de 2014 reforça a aparência de um consenso popular sobre a necessidade de elaboração das intervenções, ao publicizar os projetos e instituir mecanismos de participação, como as consultas virtuais e as audiências públicas sobre os PIUs, ainda que na prática as demandas reivindicadas por estes meios, quando consideradas, passem a constituir medidas marginais dos projetos na medida em que as pautas ficam controladas por planos inteiramente arquitetados pelo poder público com participação ou até mesmo concessão à iniciativa privada.

As bases conceituais para justificar a transformação ensejada para a área de intervenção são articuladas pela adequação da intervenção às diretrizes de planejamento território segundo o PDE 2014 e os programas derivados, como o Plano Regional da Subprefeitura da Lapa (Decreto nº 57.537/2016), Plano Municipal de Habitação (Projeto de Lei nº 619/2016), Plano de Mobilidade do Município de São Paulo (Decreto nº 56.834/2015) e Plano de Melhoramentos Viários do Arco Tietê (Lei Municipal nº 16.541/2016). Ou seja, se constrói uma necessidade de adequar o fim, a intervenção, ao suprimento de demandas definidas para diferentes escalas de planejamento do Município, mesmo que este subsídios sejam mobilizados mais de uma forma genérica, como uma carta de intenções, do que efetivamente incorporados às obras: do ponto de vista da MEM, deve-se cumprir o papel de reequilibrar a relação entre emprego e moradia através dos processos de mudança de padrões de uso e ocupação do solo e a respectiva conversão econômica, criando polos de atividades terciárias em substituição ao espaço industrial, tornando estas áreas prioritárias para a promoção dos principais processos de adensamento urbano e demográfico do Município, pois se trata de uma área com desequilíbrios entre seus setores, contrastando as grandes extensões de terra ociosa ou subutilizada no Setor Orla Ferroviária e Fluvial, com concentração das principais redes estruturais de transporte de massa, e baixíssima densidade urbana com as áreas muito povoadas e extremamente carentes do Setor Eixos de Desenvolvimento; do ponto de vista do Arco Pinheiros, se reconhece que é um recorte legislativo que apresenta uma grande diversidade de condições morfológicas, ambientais, funcionais e socioeconômicas, sendo particularmente compartimentado; assim, o principal objetivo do setor seria conectar seus eixos referenciais (áreas industriais do Jaguaré, CEAGESP, Cidade Universitária, Jardim Humaitá, etc.) pela integração entre mobilidade, dotação de equipamentos e serviços públicos

e privados e mitigação da vulnerabilidade social. Reforça-se aí uma leitura legalista e técnica na qual o poder público deve ordenar a cidade de forma a otimizar sua reprodução econômica e política.

Porém, a associação genérica entre os objetivos destes setores de maior escala e o PIU-VLVL foi limitada também por conta do Arco Pinheiros ainda não possuir diretrizes consolidadas por ainda não ter se transformado em um PIU à época de elaboração dos estudos, não possuindo correspondência direta com suas proposições específicas. A intervenção de interesse privado serviria, portanto, ao início de uma transformação necessária à região e à “resolução imediata dos principais problemas do respectivo perímetro”³³, conferida pela possibilidade de pagamento pelos proponentes de forma antecipada daqueles recursos que seriam arrecadados ao longo de décadas por meio de OODC, cota de solidariedade e demais compensações decorrentes do desenvolvimento imobiliário no perímetro de forma a corrigir assimetrias socioeconômicas internas cujas condições urbanas locais atuais possuiriam uma tendência a reforçar. O diagnóstico de quais seriam os problemas e assimetrias a serem remediados a partir dos recursos arrecadados pelo PIU seria desta forma limitado ao perímetro do projeto, orientando um programa de intervenções com prioridades elencadas a partir das necessidades apontadas pelos proponentes. Neste sentido, a construção da ideia de uma relativa autonomia desta área, pontuada ao longo do diagnóstico como um conjunto homogêneo, camufla a motivação econômica na definição do seu recorte, que ao utilizar o instrumento de MIP busca um ajuste escalar da produção da mercadoria espaço urbano no seu direcionamento preciso às demandas do mercado. Ou seja, a requalificação abrange um conjunto de terrenos aptos a receber a intensificação de capitais por meio da instalação de modernos edifícios residenciais e de escritório de alto padrão, se aproveitando daquelas quadras localizadas entre a Avenida Queiroz Filho e o CEAGESP no qual já havia se iniciado uma expansão desses negócios e grande parte dos terrenos está centralizado nas mãos dos proponentes, permitindo assim um controle mais preciso dos riscos de não realização de mercadorias e o ritmo de ampliação da oferta da raridade central, mantendo um patamar seguro para os investidores (DE BIAGGI, 2019).

A intervenção também anuncia como objetivos participar de transformações estruturais de abrangência regional, como a renovação continuada das antigas instalações industriais, o início do desenvolvimento de um polo tecnológico nos dois lados da Ponte do Jaguaré que aproveite as vantagens da proximidade com a Cidade Universitária e a promoção

³³ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 14.

de uma primeira fase de uma reurbanização mais ampla, anunciando uma possível requalificação em termos similares aos propostos para o PIU para a área abrangida pelo CEAGESP. No entanto, a abordagem desses temas ao longo do documento e do processo participativo foi contraditória, pois ao mesmo tempo que a perspectiva de estender a transformação ao restante do Arco Pinheiros constitui uma justificativa para o projeto, os proponentes não se comprometem a executar qualquer tipo de investimento ou intervenção para além do perímetro imediato, e negam envolvimento na transferência de área do CEAGESP, admitindo que a articulação deste processo dependeria da negociação entre o poder público municipal e a União, proprietária do entreposto, e da elaboração de um PIU específico para a área.

Ainda assim, o documento afirma que o projeto urbano ensejado atuará como polo de revitalização da cidade, principalmente devido às vantagens de sua localização próxima a importantes infraestruturas e equipamentos urbanos, e resolverá as desigualdades locais ao quebrar o paradigma de desenvolvimento urbano fragmentado e desarticulado do perímetro, que teria trazido resultados financeiros para proprietários e incorporadores em detrimento da permanência de aglomerados subnormais sem regularização fundiária, marcante vulnerabilidade social e urbana, carente de intervenções públicas realizadas com coordenação de investimentos urbanos e sócio-assistenciais de longo prazo, o que teria provocado desvalorização imobiliária e aprofundamento do desgaste do ambiente social e urbano. Os benefícios coletivos se ligariam a uma maior agilidade na coordenação e implementação de intervenções de interesse público, com contribuição efetiva para solucionar as graves questões de precariedade habitacional aliada à concentração de áreas passíveis de desenvolvimento imobiliário em grandes glebas pertencentes a um conjunto relativamente reduzido de proprietários privados. Propõe-se então que a viabilização financeira da solução habitacional esteja vinculada à dos empreendimentos imobiliários, com utilização das novas disposições e incentivos introduzidos pelo PDE 2014 para realizar a alteração os parâmetros urbanos definidos pela LPUOS 2016 para o perímetro a fim de a “potencializar os recursos, contrapartidas e compensações gerados pelo desenvolvimento imobiliário”³⁴

O controle privado de administração e execução das respectivas compensações dos empreendimentos e a flexibilização do cronograma do projeto, faseado em quatro etapas, constituem mecanismos de priorização da rentabilidade e controle do risco em nome de uma dita eficiência econômica regulada pela competitividade dos empreendimentos no mercado, com o disparo das fases de implantação ser definido pelos proponentes conforme os ciclos do

³⁴ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 15.

mercado. Em detrimento da geração continuada de recursos, ajustada à valorização do solo urbano que o perímetro experimentará, para reinvestimento em melhorias que se tornarão mais necessárias ao Arco Pinheiros ao longo dos anos em decorrência do adensamento construtivo e demográfico, se concederá uma permissão para que os grandes empreendimentos imobiliários previstos tenham as respectivas obrigações como outorga onerosa e cota de solidariedade³⁵ antecipadas para custear a construção de Habitação de Interesse Social para a população removida, fazendo com que o valor total das contrapartidas seja definido por um cálculo realizado com base nos atuais valores de outorga onerosa tendo em vista o potencial de investimento previsto e convertido para a execução das obras do plano de intervenções pelas empresas privadas, havendo grande probabilidade de que investimento estimado, realizado inteiramente antes do início da valorização decorrente do desenvolvimento imobiliário, represente retornos menores que os que seriam repassados ao Estado em caso de repasse prolongado. Além disso, os recursos despendidos são suficientes apenas para financiar algumas melhorias viárias e equipamentos de âmbito local e o programa de habitação popular das famílias afetadas pela intervenção, fazendo com que investimentos para remediar a sobrecarga na infraestrutura da região em decorrência da intensificação do uso do solo promovido pela intervenção fiquem novamente a encargo do poder público.

O PIU considera o seu modelo uma consolidação de conceitos que promove a “convergência entre forças políticas, de mercado e cívicas e, a partir dessa convergência, a geração de valor econômico tanto para o setor privado como para o setor público, com a efetiva promoção de ganhos e bens coletivos”³⁶, para o desenvolvimento de um tecido urbano compacto, de uso misto e convívio plural, com o encontro de distintos segmentos de renda e oportunidades de educação e trabalho para todos, o que será atingido pela criação de espaços de fruição pública que em tese reinventam os espaços livres públicos ao promover ações de conexão entre as pessoas e os lugares que compartilham, e a promoção do adensamento urbano, com a majoração do direito de construção, como já previsto nas demais áreas estruturais da cidade (ZEU e ZEM), acompanhada da definição de parâmetros urbanísticos que induzam a mistura de usos residenciais e não residenciais e a oferta de imóveis de tamanhos e preços variados para segmentos de renda distintos.

³⁵ Instrumento instituído no PDE 2014 de contrapartida à construção de grandes empreendimentos, em específico aqueles com área construída computável superior a 20.000m² ou oriundos de desmembramento de lotes com área equivalente, que define a destinação do correspondente a 10% de sua área para a promoção de moradia social, podendo ser cumprido de três formas: pela construção de unidades habitacionais no próprio terreno ou em um externo, pela doação de terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do terreno do empreendimento ou pelo depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB de montante equivalente a 10% do valor da área total do terreno.

³⁶ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 16.

Entre os problemas identificados pelo diagnóstico socioterritorial do estudo, poucos deles possuem soluções de fato contempladas pelo plano de intervenções. Em âmbito regional, se destacam: a carência de equipamentos e infraestruturas urbanas na Vila Leopoldina, sobretudo serviços públicos de educação, saúde e assistência social para as comunidades de baixa renda, expressão de uma falta de vocação histórica para a ocupação do Arco Pinheiros com usos mistos; a excessiva participação do automóvel nos deslocamentos realizados de, para e dentro do bairro, a atuação dos eixos do rio Pinheiros, Tietê as vias expressas nas suas marginais e as ferrovias como barreiras infraestruturais e ambientais que acentuam a segregação urbana entre suas margens diante de escassez de pontos de transposição; a sobrecarga destas vias pelo tráfego decorrente das operações da CEAGESP; as assimetrias no acesso de grande parte da população do Arco Pinheiros ao sistema metropolitano de transporte público, acentuadas pela ausência de estações de Metrô e escassez de conexões interbairro pelo sistema de ônibus; a ausência de uma rede abrangente de ciclovias, existindo uma apenas na Avenida Gastão Vidigal; a baixa densidade populacional do distrito em relação a seu entorno devido à existência de polos monofuncionais – como a CEAGESP e a Cidade Universitária – e de grandes lotes ainda com ocupação industrial em contraposição à concentração de polos específicos de adensamento em núcleos verticalizados com usos residenciais de médio e alto-padrão ou usos residenciais precários e informais; precariedade de infraestrutura verde, com pouca arborização viária e áreas verdes de escala local. No caso da maioria dessas demandas, o documento se limita a listar as obras previstas pelos planos regionais e de mobilidade, sem entretanto se comprometer a executá-las.

O documento também apresenta a análise de que a rede de equipamentos e serviços sociais no perímetro do PIU e suas imediações é bastante deficiente, fazendo com que a população residente neste território tenha que fazer uso de outros serviços públicos para além dos limites do Arco Pinheiros. Em um raio de 600 metros da área de intervenção, a maioria dos equipamentos se relaciona à assistência social: o Instituto Acaia, instituição do terceiro setor com atuação socioeducativa com foco na educação infantil e fundamental, o Centro de Convivência Madre Nazarena, com atuação em assistência social e educação de crianças e jovens em situação vulnerável, Centro de Acolhida Zancone, da PMSP, que recebe pessoas em situação de rua, e a Paróquia Nossa Senhora de Lourdes, que desenvolve atividades de assistência social. Não existem instalações culturais comunitárias, centros esportivos ou feiras livres, sendo o Mercado Livre da CEAGESP uma alternativa à última. No campo da educação, há uma CEI e uma EMEF, além de cursos profissionalizantes do SENAC, mas poucas estratégias sistematizadas de pontes entre estes cursos e o que o estudo identifica

como cadeias produtivas locais (jardinagem, gastronomia, audiovisual, tecnologia da informação e comunicação, entre outras), trazendo a necessidade de trazer novas ofertas profissionalizantes em formatos mais permeáveis e práticos. O acesso à saúde é dificultado pela distância entre a localização dos serviços e público-alvo que atendem, pois a UBS e o Pronto-Socorro mais próximos estão a mais de 1 quilômetro do perímetro.

O diagnóstico apresenta dados do Habisp para afirmar uma intensa demanda habitacional no Arco Pinheiros, que possui 8.778 domicílios distribuídos entre 17 aglomerados subnormais, sendo 52% em núcleos de habitação popular, sobretudo a Vila Nova Jaguaré, e 48% em favelas fragmentadas e em diferentes níveis de consolidação; o que resultaria em um déficit habitacional de 4.207 domicílios. As favelas do perímetro de intervenção comporiam as 6 de 14 do Arco Pinheiros que não reúnem condições necessárias para sua urbanização *in situ*, pois se inserem em contextos urbanos verticalizados em terrenos com usos industriais, comerciais e/ou residenciais de grande porte sobre o viário público. A oferta de ZEIS no setor soma 25 terrenos, 15 deles aptos para urbanização, 6 já urbanizados e 4 lotes favelizados sobre eixos viários, a última categoria abarcando as favelas do Nove e da Linha. Considerando o potencial de aproveitamento dos terrenos ZEIS, aptos a receberem 15.106 novas unidades de HIS, haveria margem para eliminação do déficit apresentado. O distrito da Vila Leopoldina concentra potencial de construção de 4.680 unidades HIS (sem levar em conta a efetiva disponibilidade e prontidão das áreas de ZEIS e características consideradas desejáveis para bons projetos habitacionais) e a demanda por 776 unidades habitacionais, de acordo com a contagem de população residente em favelas realizada pelo Instituto Acaia em 2016, que verificou 412 famílias na Favela da Linha, 349 na Favela do Nove e 15 nas ocupações irregulares do Cingapura Madeirite. O mesmo estudo identificou 16 unidades comerciais na Favela do Nove, 30 na Favela da Linha e 600 m² de unidades comerciais no Cingapura Madeirite, resultando na demanda comercial por 612 m² de área. No entanto, este cálculo não corresponde ao critério apresentado para o cálculo da demanda, pois caso se adotasse a premissa de que cada área comercial das favelas somasse 25 m², a área total demanda seria de 1750 m², 1138 m² a mais do que a área declarada.

A pesquisa sobre a condição social dos moradores aponta para o aumento da população residente em favelas no distrito na década de 2000 e o aumento dos conflitos causados entre a população classe média e alta e a população em situação de rua, aumentada em 300% em 10 anos segundo o recenseamento apresentado, constituindo indícios do crescimento destacado da vulnerabilidade social na Vila Leopoldina. A morfologia das favelas constitui para os proponentes condições para a “fermentação de atividades criminosas de

difícil controle, como o tráfico e o consumo de drogas e a prostituição infantil”³⁷, o que se soma às condições precárias de habitação e infraestrutura, a alta densidade de ocupação das moradias e a problemática dinâmica de regulação do poder e das relações de propriedade à margem das relações formais da cidade, com os grandes proprietários de barracos se ligando ao tráfico de drogas e ameaçando os inquilinos de despejo, além da relação contraditória do Estado, sendo relatadas tentativas de higienização expressas em ações violentas de expulsão dessa população realizadas tanto pela GCM quanto por seguranças privados contratados pelo CONSEG. Já o Conjunto Madeirite teria como maior problema a invasão de suas áreas comuns e de estacionamento devido à ausência de um programa público de manutenção e à condição morosa do direito de propriedade. Os moradores de rua foram recenseados em 251 por estudo do FIPE de 2015 e 430 pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social em 2016, com a ressalva por parte de alguns serviços e associações do bairro de que estes números estão subestimados, pois se reconhece que há uma parcela mais fixa vinculada ao território e outra mais intermitente, atraída pela possibilidade de trabalho informal na CEAGESP e a existência de serviços de acolhida e doações no bairro. A concentração da ocupação ocorre ao longo do canteiro central da avenida Gastão Vidigal e suas travessas, sendo comum o consumo de crack, porém em dinâmica distinta daquela observada na “Cracolândia” da região da Luz. As necessidades apontadas pelos profissionais que atendem moradores de rua seriam a construção de Centro de Acolhida Feminino e de um Centro de Atenção Psicossocial, soluções de moradia e estratégias mais amplas à população que deseja sair das ruas, sustentando projetos que ultrapassem os cuidados emergenciais.

Em relação às atividades econômicas, se aponta que a oferta de trabalho na Vila Leopoldina, segundo dados do Caderno da Subprefeitura da Lapa do DATASUB de 2012 se divide em Comércio Atacadista (22%), Comércio Varejista (16%), Atividades Técnico-administrativos (15%), Transporte e Comunicação (14%), Construção Civil (6%), Alojamento e Alimentação (5%), Indústria de Papel e Gráfica (5%) , Outros (17%), apontando para uma inserção diferenciada do distrito na metrópole, apresentando menor percentagem proporcional de empregos no subsetor de Serviços (39,4%) e, por outro lado, a maior proporção de empregos no subsetor Comercial (38,5%), essencialmente motivada pelas atividades econômicas da CEAGESP, que incluem a distribuição de alimentos para o Estado de São Paulo, o comércio varejista de alimentos e flores, a estocagem de produtos e compra e venda de insumos, a cadeia informal de carga e descarga de caminhões, manutenção de veículos, alimentação das pessoas que ali circulam diariamente, bem como atividades

³⁷ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 88.

informais como o tráfico de drogas e prostituição adulta e infantil. De acordo com o estudo, o PIU cumpriria uma função na reinserção do distrito na divisão territorial do trabalho ao realizar a articulação espacial e integração da mão-de-obra local às cadeias produtivas independentes recentemente desenvolvidas, como a produção audiovisual, a gastronomia, a jardinagem e o paisagismo, e alavancar o desenvolvimento imobiliário, mobilizando a construção civil e as cadeias produtivas envolvidas. Também se identifica a carência por comércio e serviços de âmbito local, havendo no entorno do perímetro de intervenção o predomínio de grandes lojas, sobretudo concessionárias de automóveis, agências bancárias e lojas e distribuidoras de produtos relacionados à CEAGESP, principalmente ao longo da Avenida Gastão Vidigal e também na Avenida Queiroz Filho.

As características ambientais e urbanas do perímetro de intervenção, segundo o documento, também apontam para deficiências a serem remediadas. Apesar da inserção privilegiada da área na escala metropolitana, com acesso a grandes polos de trabalho e lazer e eixos de transporte de alta capacidade, se considera necessário reformular o parcelamento do solo e arruamento em escala local, fornecendo infraestruturação capilar para o sistema viário e possibilitando a abertura de praças e jardins com doação de parte da área dos lotes da antiga matriz industrial para incremento da trama de caminhos e espaços públicos. Apesar do estudo indicar que não há indicação de inundações significativas no perímetro do PIU, constando apenas um ponto bastante restrito na Avenida José César de Oliveira, quando da ocorrência de eventos chuvosos mais intensos, estudos específicos mostram evidências contrárias³⁸ e reportagens evidenciam que as enchentes são um problema recorrente na área e afetam a reprodução da vida das famílias nas favelas da Linha e do Nove, com o último dos três grandes eventos de inundação registrados tendo ocorrido em fevereiro de 2020, causando perdas materiais impactantes aos moradores³⁹. A negação da ocorrência de inundações no perímetro e a ausência de soluções a este problema no programa de intervenções contrasta com a própria mobilização desta questão como justificativa colocada pelos moradores e associações de bairro para a favorabilidade ao PIU ao longo do processo participativo. Os proponentes ainda afirmam que a implantação dos novos empreendimentos não trará impactos

³⁸ De acordo com a Carta de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações: município de São Paulo - SP (IPT, 2015), a maior parte da área de intervenção possui alta suscetibilidade a inundações, se tratando de locais com relevo composto por planícies aluviais atuais com amplitudes e declividades muito baixas (inferiores a 2°), solos hidromórficos, mal drenados e com nível d'água subterrâneo aflorante a raso presentes ao longo de cursos d'água, altura de inundação de até 2 m (em relação à borda da calha do leito regular do curso d'água) e sob possível ocorrência de processos de inundação, alagamento e assoreamento.

³⁹ Famílias perdem tudo em favelas ao lado dos rios Pinheiros e Tietê, em SP Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/02/familias-perdem-tudo-em-favelas-ao-lado-do-rio-pinheiros-e-tiete-em-sp.shtml>>. Acesso: 17/12/2022.

relevantes ao sistema drenante existente, não agravando a suscetibilidade a inundações, e que poderá reduzir os efeitos em função da implantação de sistema de reservatório de retenção de águas pluviais, conforme dispõe a legislação municipal, sem identificar necessidade de intervir na infraestrutura drenante da região. Os únicos impactos ambientais apontados em decorrência da transformação da área são os de aumento da demanda de abastecimento, principalmente na rede de abastecimento de água, que pode superar a capacidade de atendimento do consumo atual, e na rede de esgotamento sanitário, cuja aferição de capacidade deverá ser objeto de consulta junto à concessionária quando da transformação do perímetro. A arbitrariedade observada na elaboração do diagnóstico ambiental do PIU-VLVL, que não apresenta qualquer parâmetro verificável de previsão de impactos, reforça os questionamentos apresentados no Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021 sobre a deficiência dos PIUs em não incluir qualquer tipo de submissão ao licenciamento nos órgãos ambientais competentes por meio de instrumentos de gestão ambiental, como EIV-RIVs e EIA-RIMAs, ou ao menos definir mais claramente sua metodologia, de forma que a remediação ou compensação dos danos seja incluída também na contabilização de custos. Assim se apresenta mais um reflexo da flexibilização da ingerência privada nas intervenções urbanas, que acentua o caráter do estudo como instrumento político colocado a serviço da reprodução estritamente econômica da cidade ao conceder aos promotores imobiliários a criação das condições favoráveis à majoração da lucratividade da reprodução do espaço.

Findada a etapa de embasamento conceitual e diagnósticos, o estudo inicia então a apresentação efetiva de suas proposições, com a divisão dos cadernos contendo os itens obrigatórios definidos no modelo de PIUs do PDE 2014: Programa de Interesse Público, Proposta de Ordenamento Urbanístico e Modelagens de Habitação Social, Econômica, de Gestão e Jurídica. A apresentação do Programa de Interesse Público reforça novamente o discurso que oculta a motivação econômica de viabilização dos grandes empreendimentos do projeto e coloca que, desde a proposição inicial da MIP até as etapas participativas, a principal diretriz do PIU-VLVL constitui o provimento de “habitação de qualidade para as comunidades que habitam as ocupações vulneráveis do território em questão”⁴⁰. Embora a construção dos empreendimentos de interesse social que atenderão as famílias residentes do perímetro seja o grande mote da caracterização do interesse público da intervenção, o que atesta de fato a sua anunciada qualidade é a tese de que o conjunto urbanístico, pensado de forma mais justa socialmente, será o responsável por promover o ordenamento deste território e assim superar as assimetrias vinculadas à morfologia atual da paisagem, ou seja, a ideia de

⁴⁰ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 134.

que a história e as práticas socioespaciais que caracterizam o lugar sobrepujam as relações sociais de produção e podem ser substituídas pelo novo paradigma de relações dos habitantes promovido por este urbanismo contemporâneo. A segregação e a fragmentação do espaço seriam então resolvidas a partir da restituição de espaços públicos ocupados pelas favelas, os destinando a áreas verdes e de lazer e à abertura de novas ruas e acessos às estações de trem e aos corredores de ônibus, garantindo a conectividade do conjunto com as redes de transportes, a promoção da convivência entre diferentes segmentos sociais pela presença de espaços de comércio e serviços e de equipamentos públicos no térreo dos condomínios, formando assim um “tecido urbano misto, plural, denso e equilibrado”⁴¹ No entanto, este discurso se contradiz ao afirmar que a majoração do coeficiente de aproveitamento dos lotes a serem comercializados seria uma medida para evitar a subutilização da área e o desperdício do potencial da região, mas não se considera desejável que as habitações de interesse social sejam contempladas nesta lógica, pois a concentração excessiva de HIS em um único lugar não se coadunaria com a paisagem urbana vizinha, devendo os condomínios populares contarem com morfologias similares e compatíveis com o seu entorno. A transformação estrutural para promoção da máxima densidade de ocupação adequada aos objetivos da MEM é aplicada aos produtos imobiliários voltados às altas rendas, mas não às habitações de interesse social em teoria planejadas de forma a pluralizar os usos do espaço. Tampouco é garantida a manutenção integral da população moradora, uma vez que em nome da adequação das HIS aos seus parâmetros particulares de adensamento uma parte dos moradores serão realocados a um condomínio a ser construído em uma ZEIS externa ao “equilíbrio social” do plano urbanístico, sendo contempladas apenas 250 novas unidades dentro do PIU compreendendo os 5% do parcelamento dedicado à área institucional.

A Proposta de Ordenamento Urbanístico fornece pistas para compreender as razões objetivas da impossibilidade de inclusão de todos os moradores reassentados no espaço a ser beneficiado pelas transformações urbanísticas. O pressuposto declarado é de que os espaços atuais não podem ser utilizados para construção das HIS por serem impróprios ao uso residencial, tanto por sua inadequação espacial – demasiadamente estreitos – como por se constituírem como ocupações irregulares de logradouros públicos, segmentos de eixos importantes do tecido urbano local e que se encontram no momento obstruídos. Além disso, é sugerido que a realocação para as novas moradias ocorra logo no início da implantação do plano de desenvolvimento urbano, numa única operação para cada remoção, de modo a evitar que áreas parcialmente desocupadas sejam novamente invadidas. A prioridade dada a esse

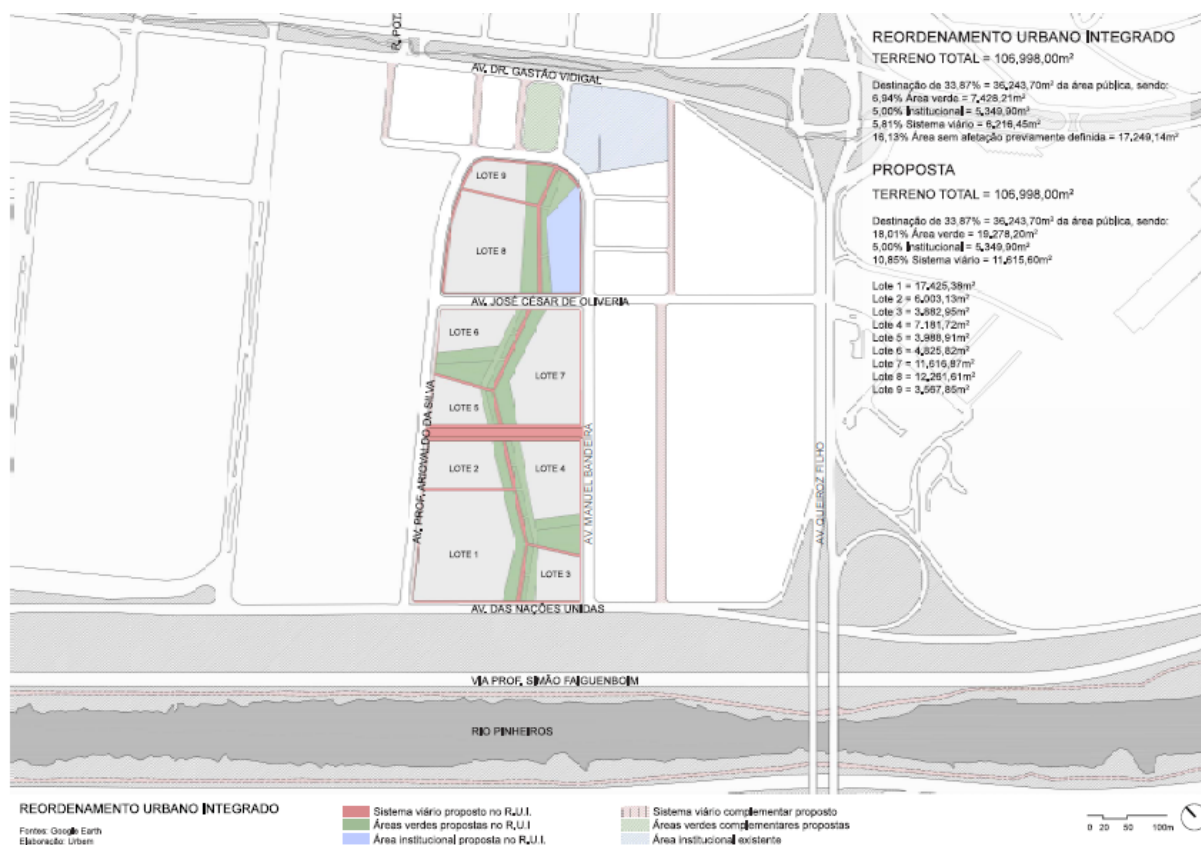
⁴¹ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 135.

procedimento dá a dimensão de quão estratégico é remover os obstáculos que representam as favelas ao desenvolvimento imobiliário na visão dos proponentes.

A segunda etapa do parcelamento se trata então da reorganização fundiária dos terrenos de propriedade da Votorantim através do instrumento também instituído no PDE 2014 de Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI - Art. 134, § 2º), permitindo com que os registros imobiliários dos três lotes de grande dimensão utilizados possam ser objeto de unificação para posterior reparcelamento. Ou seja, o PIU detém a exclusividade de aplicação de um mecanismo que permite integrar múltiplos terrenos em um plano urbanístico de escala mais ampla e definir a alocação de áreas públicas autonomamente em relação aos limites dos lotes originais, e neste sentido ampliar substancialmente a área dedicada à construção dos empreendimentos na medida em que, num procedimento de parcelamento regulado pela legislação usual, seria exigida a destinação de 40% de área pública no caso do terreno de 41.442,35 m² e 30% no caso dos terrenos com áreas de 36.202,00 m² e 28.753,00 m², totalizando 55.688,50 m² de áreas públicas, enquanto no terreno unificado por meio do RUI a destinação obrigatória de áreas públicas corresponde a 33,87% da área total de 106.998,00 m², totalizando 36.243,70 m², um decréscimo de 35%⁴². No plano ideológico, a escolha pela utilização do instrumento é justificada pela possibilidade de permitir que “I) as áreas verdes que serão originadas constituam um único e significativo sistema, capaz de construir um centro para o novo bairro que aí deverá se formar, onde todos os habitantes – moradores, estudantes e trabalhadores – de todos os segmentos sociais, poderão se encontrar e conviver; II) a nova área institucional a ser criada seja toda concentrada num único lote, permitindo a construção de equipamento público de maior porte e melhor qualidade; e III) o novo sistema viário seja desenhado de modo mais contínuo e coeso, tanto em suas partes como em relação ao sistema viário já existente”⁴³. No entanto, por se tratarem de terrenos contíguos no espaço físico, a forma de parcelamento tradicional não limitaria o desenho integrado das áreas verdes e sistema viário, apenas aumentaria o potencial de destinação de áreas a estes usos, e poderiam ser constituídas três áreas institucionais capazes de atender um número maior de moradias de interesse social.

⁴² Conforme o Art. 45 da LPOUS 2016, os percentuais mínimos de destinação para terrenos entre 20 mil e 40 mil m² são de 30% de Área Pública, sendo: 5% Área Verde, 5% Área Institucional, 20% área sem afetação previamente definida; para terrenos com área maior que 40 mil m², se exige 40% de Área Pública, sendo: 10% Área Verde, 5% Área Institucional, 15% sistema viário, 10% área sem afetação previamente definida. Embora este raciocínio não esteja explicitado no estudo, é possível inferir que o valor final de 33,83% de Área Pública tenha sido atingido ao calcular a média do percentual mínimo de cada uma das áreas. Ficaram assim destinados 18,01% às Áreas Verdes, 5,00% às Áreas Institucionais e 10,95% ao Sistema Viário.

⁴³ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 139.



Mapa V - Reordenamento Urbano Integrado do PIU VL-VL.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM/Votorantim, 2018.

A área institucional do parcelamento ficou entretanto reunida num único lote de 5.349,90 m² (5,00% do total, mínimo exigido) correspondente a uma nova quadra que será criada a nordeste do bulevar proposto em meio aos nove lotes definidos autonomamente em relação ao limite original dos terrenos, ao lado Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite, contendo um dos dois empreendimentos de HIS previstos com equipamentos públicos em seu térreo. Desta forma, a alegada prioridade dada à habitação contrasta com a escolha de alocar mínimo de área possível ao conjunto habitacional, ao se dispensar a utilização de uma porção dos 17.249,14 m² de área pública sem afetação previamente definida para incluir ao menos o reassentamento integral das 776 famílias moradoras do perímetro de intervenção dentro do projeto urbanístico, o que como resultado negou outro pressuposto do PIU segundo o qual o custeio das intervenções ficaria totalmente a cargo dos proponentes privados, pois exigiu a mobilização do poder público municipal para viabilizar a construção de outro empreendimento em um terreno de ZEIS fora da área de intervenção, como será detalhado na modelagem de habitação social e econômica.

Desta forma, a maior parte da área previamente sem afetação foi destinada às áreas verdes em nome do estímulo ao convívio público entre todas as quadras do parcelamento e o oferecimento de uma solução à baixa cobertura vegetal da região pela qualificação da paisagem urbana e do sistema ambiental do perímetro, totalizando 19.278,20 m² constituídos por um único sistema alinhado e articulado ao longo do bulevar central do novo sistema viário proposto, que por sua vez possui área total de 11.615,60 m². Neste ponto o documento se contradiz ao afirmar que o aumento de área permeável realizará a retenção de águas pluviais e mitigará os pontos de alagamento identificados na região, problema que havia sido negado no diagnóstico ambiental, sem contudo apresentar qualquer parâmetro objetivo que comprove uma correlação entre a extensão do terreno dedicada às áreas verdes e a capacidade de retenção. A sustentabilidade é aqui mobilizada de forma difusa para a potencialização dos ganhos de distinção do produto imobiliário, vinculado ao ideário do ecologicamente correto que cria novos padrões de raridade ligados à esfera do alto consumo e confere valores exclusivos de classe, promovendo em uma ponta a valorização mercantil na produção do espaço e na outra atuando como peça de segregação como justificativa para reduzir a porção dedicada às habitações de interesse social por conta de sua “excessiva concentração” ser prejudicial à sustentabilidade do projeto, sendo a permanência da população de menores rendimentos, tomadas como não ecológicas e praticantes de atividades não sustentáveis, preterida em relação às áreas verdes colocadas a serviço do discurso de crise ecológica (PADUA, 2015).

O loteamento proposto não tem, desta forma, relação com os limites originais das áreas e será composto de 9 lotes, com áreas variando na faixa de 3.600 e 17.400 m², todos estes possuindo frente tanto para o bulevar central quanto para o sistema viário circundante, garantindo acesso de automóveis para todos os lotes. A primeira fase dos empreendimentos compreende a porção sul, na qual o Lote 1 (uso comercial e de serviços vertical) e o Lote 3 (uso incentivado - hotéis, escolas, universidades e/ou hospitais) possuem frente para a Avenida das Nações Unidas e os Lotes 2 (uso misto) e Lote 4 (uso comercial e de serviços vertical) terão acesso pelas avenidas paralelas, o que sugere que a estratégia de negócios priorizará espacialmente a porção com conexão mais facilitada ao eixo empresarial-comercial consolidado devido ao acesso direto pela Marginal Pinheiros e setorialmente o segmento que orienta a demanda em busca da maximização dos lucros pela incorporação na metrópole e caracteriza essas centralidades, o corporativo, dando continuidade à redefinição de usos iniciada pelos empreendimentos lançados na virada da década de 2010 nas quadras a leste para formar um novo pólo de valorização para os investidores. A fase inicial concentra o

maior número de empregos projetados segundo as estimativas apresentadas, somando 11.001 vagas, além de 630 habitantes. Já a segunda fase abrange a quadra da porção central do parcelamento e direcionará mais intensamente seus produtos imobiliários ao mercado residencial, sendo que a escolha pelo uso misto em todos os seus Lotes (5, 6 e 7) indica, segundo a estimativa de população projetada, uma divisão das mercadorias entre o sub-ramo residencial de alto padrão e o de escritórios, com 1.853 empregos e 2.146 habitantes projetados. A terceira fase, localizada na porção norte, contará com o Lote 8 (uso incentivado - hotéis, escolas, universidades e/ou hospitais) e o Lote 9 (uso misto), com previsão de 5.162 empregos e 375 habitantes. No entanto, como a quantificação da alocação de unidades em cada lote não precisa ser apresentada definitivamente na etapa de estudos, os proponentes possuem a flexibilidade de ajustar a proporção entre unidades habitacionais e comerciais quando do lançamento de cada uma das etapas, podendo fazer ajustes precisos à demanda solvável de acordo com a conjuntura.

Além da área abrangida pelos 9 lotes do Reordenamento Urbano Integrado dos terrenos pertencentes à Votorantim, que constituem o perímetro do projeto específico de parcelamento, o PIU estenderá o zoneamento excepcional de Área de Transformação (AT) a uma série de quadras localizadas entre o CEAGESP e o Parque Cândido Portinari, cuja adesão ficará a cargo dos respectivos proprietários, constituindo uma quarta etapa de transformação com duração indefinida. Portanto, também são contemplados pelas exceções à legislação conferidas ao perímetro de adesão à Área de Intervenção Urbana do PIU-VLVL: I) dois lotes a norte do Cingapura Madeirite pertencentes à CEAGESP nos quais se prevê a manutenção de seu uso institucional como delegacia da Polícia Civil e unidade do IML, apesar da inclusão em AT; II) três lotes localizados no entroncamento das avenidas Gastão Vidigal e Queiroz Filho, um deles ocupado pelo hipermercado Carrefour e os outros de propriedade da Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda ocupados por um posto de gasolina e duas concessionárias de automóveis, para os quais se propõe uso misto; III) os lotes dos três condomínios de escritórios consolidados nas quadras localizadas entre as avenidas Queiroz Filho e Manuel Bandeira; IV) os dois lotes localizados na porção norte do mesmo quarteirão destes condomínios, um deles já incorporado, constituindo uma torre de escritórios mais antiga e o outro compondo um galpão de propriedade da Cooperativa Agropecuária Holambra, com proposição de uso comercial vertical. Além disso, a estimativa de população projetada na área incluiu dois lotes que hoje pertencem ao governo estadual para estacionamento do CEAGESP no lado sul da Avenida Gastão Vidigal, para os quais se propõe uso residencial de interesse social com manutenção da regulação como ZEIS-5 e a construção

intervenção, não assumindo medidas no sentido de qualificar o modo motorizado coletivo, cuja previsão de acréscimo de uso é a mais significativa entre todos os modais de transporte.

O enquadramento do perímetro de intervenção em uma zona excepcional de Área de Transformação se reflete em um potencial de aproveitamento maximizado em função da inclusão de parâmetros urbanísticos muito mais permissivos do que aqueles permitidos pelo enquadramento como Zona Mista - ZM dos terrenos alvo do RUI na LPOUS, como a restrição do coeficiente de aproveitamento (CA) máximo a 2 vezes a área total do lote e gabarito máximo de 28 metros. Neste processo também são substituídas pela zona AT as ZEIS-1 correspondentes às favelas da Linha e do Nove, com CA máximo de 2,5 sem restrição de gabarito, as ZEM da quadra ocupada pelos empreendimentos corporativos consolidados, com CA máximo 2, gabarito de 28 metros que seriam transformados em CA máximo 4 e dispensa de atendimento ao gabarito máximo no caso do não encaminhamento de projetos de lei que impusessem disciplina especial CA máximo 4 e dispensa de atendimento ao gabarito máximo, caso semelhante às da ZEMP da quadra dos terrenos ocupados pelo hipermercado e as concessionárias, que dependeriam da implantação do corredor de ônibus previsto na Avenida Dr. Gastão Vidigal para receber o CA máximo 4 e gabarito ilimitado. Ou seja, as áreas do PIU nas quais já se planejava incentivar o adensamento antes da manifestação de interesse privado são justamente aquelas excluídas do plano específico de parcelamento e providas de acesso mais facilitado aos grandes eixos viários do entorno, ao passo que os terrenos do Grupo Votorantim passaram a receber incentivos de proporção muito superior ao que a lei de zoneamento considerava adequada à sua infraestrutura, o que resulta na disponibilização de pelo menos o dobro de área aproveitável considerando apenas o fator do coeficiente de aproveitamento (alterado de 2 para 6 no caso dos dois lotes com usos incentivados e de 2 para 4 nos demais usos), mas que se multiplica ao adicionar os outros parâmetros de exceção da AT e os próprios benefícios de parcelamento oriundo da aplicação do RUI, que conforme o cálculo apresentado diminuiu a exigência de destinação de áreas públicas em 35%.

A maior parte destes incentivos é adaptado dos parâmetros das ZEUs, se referindo aos empreendimentos de uso misto, que recebem permissão de considerar como não computável a área destinada aos usos não residenciais até o limite de 20% da área construída computável total do empreendimento e de adotar uma área para usos residenciais correspondente a 110% da área construída computável máxima devido à utilização do instrumento de cota de solidariedade. Além disso, o uso de fachada ativa permite o acréscimo de uma área construída equivalente a 50% da área do lote para destinação a usos não residenciais no térreo do

edifício, desde que voltado para o logradouro público, tornando obrigatória a fachada ativa em no mínimo 25% da testada dos lote voltados ao bulevar, a fruição pública em todos os lotes com mais de 5.000 m², em área equivalente a no mínimo 20% da área do lote e a limitação de 25% para vedação da testada do lote com muros, ou seja, a integração do acesso aos lotes por meio dos caminhos para pedestres que permeiam as áreas verdes entram como contrapartidas legais às possibilidades de ampliar a área total dos empreendimentos, reforçando mutuamente o discurso de certificação da qualidade ambiental do projeto e acrescentando valor aos produtos ao maximizar o número de unidades produzidas.

A definição do gabarito se utiliza da mesma lógica para justificar a majoração do adensamento, pois a restrição da construção ao máximo de 25 metros de altura na faixa de 20 metros paralela ao bulevar proposto comunica a ideia de que os empreendimentos prezam pelo equilíbrio da morfologia do conjunto ao configurar “um espaço agradável ao pedestre, de escala aprazível aos transeuntes do bulevar, composto por uma série de comércios e serviços para favorecer a ativação do espaço”⁴⁴. Porém, os nove lotes nos quais se instalarão os edifícios recebem gabarito livre, fazendo com que na prática a limitação se aplique somente ao espaço ocupado pelos caminhos e áreas verdes.

Já a permissão de aproveitamento da Área Construída Computável Adicional (ACCA) de uma matrícula em qualquer outra matrícula do perímetro é justificada pela existência de áreas contempladas pelo zoneamento excepcional que, se argumenta, não se enquadram com as diretrizes estruturadoras da metrópole e representam um desperdício do potencial urbano da região por já apresentam uma ocupação consolidada de densidade menor do que a introduzida pela intervenção, como os condomínios corporativos construídos com menor aproveitamento construtivo à época de vigência do zoneamento de 2004. A se pesar que boa parte desses empreendimentos estejam plenamente alinhados às atividades do terciário avançado e das funções de controle e gestão exercidas nas centralidades da metrópole paulistana, a implantação deste instrumento permite que mesmo estes terrenos cuja transformação não é permitida por já terem o seu valor de uso imobilizado nas edificações atuais sejam incluídos na contabilização de área computável adicional do perímetro como um todo, fazendo com que a área (fictícia) adicionada aos lotes consolidados pela aplicação do coeficiente de aproveitamento de 4 seja transferida para os lotes que concentrarão as maiores transformações, nomeadamente aqueles de propriedade dos proponentes. A formação de um perímetro expandido da área de intervenção se revela nesse sentido mais uma garantia de que o estoque de potencial adicional possa ser aproveitado de maneira integral pelos 9 lotes

⁴⁴ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 141.

resultantes do reparcelamento do que um incentivo à aderência dos proprietários dos terrenos vizinhos às mudanças estruturais planejadas, acentuando portanto o caráter monopolístico dos estímulos que o consórcio de empresas elaboradoras do PIU engendra para suas propriedades. O documento não esclarece, no entanto, de que forma será negociada a transferência do potencial construtivo de uma matrícula para outra (o que seria revelado apenas nas etapas posteriores de encaminhamento do projeto). Pode-se deduzir que um funcionamento semelhante ao das operações urbanas, baseada em CEPACs, não possa alcançar um grande potencial de investimento neste cenário, pois a formação de um mercado secundário de títulos parcialmente desvinculado do direito à propriedade se baseia na oferta diversificada de terrenos incorporáveis beneficiados pela imposição da exceções normativas e investimentos públicos em uma porção mais ampla da cidade, ao passo que no modelo do PIU-VLVL os produtos de alta atratividade se concentrarão em uma área apropriada por somente um proprietário com base em um conjunto de incentivos normativos exclusivo aos seus terrenos.

O único parâmetro especial da AT que não aponta pela busca de majoração do número de unidades a serem comercializadas é definição de uma cota parte⁴⁵ de 30 m², mais restritiva nesse sentido do que cota parte máxima de 20 m² definida para os EETUs localizadas na MEM, o que na prática significa que, excluindo outras variáveis, a cada 1.000 m² de lote poderão ser produzidas cerca de 31 unidades habitacionais, diferente do índice adotado nos EETUs, que permite 50 unidades habitacionais a cada 1.000 m². Apesar disso ser justificado por uma adaptação à densidade demográfica estipulada como meta pelos proponentes, também pode se associar à uma escolha de mercado que permite ajustar a área dos apartamentos a metragens maiores e mais diversas, aumentando o valor de venda das unidades ao atender a segmentos de consumo de maior renda.

A maleabilidade concedida à gestão privada do PIU inclui ainda a definição de todas as fases de cronograma de execução, não havendo obrigatoriedade de início imediato após a aprovação da lei ou de obediência estrito das etapas planejadas. Confere-se inclusive a possibilidade de aproveitar indeterminadamente os atuais galpões e imóveis associados a antigo uso industrial de acordo com os parâmetros urbanísticos definidos na LPOUS, o que é justificado pela previsão de o desenvolvimento imobiliário do perímetro ser desenvolvido em um longo ciclo temporal por conta da complexidade dos projetos vislumbrados e as incertezas de mercado. Assim, se inclui uma previsão de que os terrenos da Votorantim poderão ter

⁴⁵ Cota parte de terreno corresponde à quantidade de unidades habitacionais segundo unidade de área do terreno. Define a densidade habitacional a partir da relação entre o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas e a área total do terreno. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/novo-pde-cota-parte-maxima/>>. Acesso: 18/12/2022.

aproveitamento temporário com diretrizes consideradas aderentes às planejadas ao espaço a ser produzido, sendo previstas atividades da chamada economia e indústria criativa, com o objetivo declarado de “dar usos aderentes à estratégia de Placemaking, aumentando o fluxo de pessoas na região e fomentando a transformação positiva de todo o entorno, contribuindo para a revitalização da área, gerando empregos e renda para a população local”⁴⁶.

O programa de intervenções também divide a execução das obras de acordo com o faseamento de implantação dos empreendimentos, estando a maior parte delas concentradas no período que antecede a primeira fase do projeto de modo a viabilizar a transformação do espaço para a potencialização da rentabilidade dos novos produtos imobiliários. Assim, os investimentos aos quais será dispensada prioridade na primeira fase de implantação serão: I) a execução do reordenamento urbano integrado da porção a sul, confrontante com a Marginal Pinheiros, das glebas industriais de propriedade dos proponentes, incluindo a construção de novas vias de automóveis e de pedestres e implantação do sistema de áreas verdes configurado pelo bulevar central proposto; II) o desenvolvimento de dois empreendimentos de HIS para atendimento à 776 famílias desalojadas, um deles incluído na área institucional do projeto urbanístico e outro em um terreno de ZEIS externo, e a recuperação das áreas atualmente ocupadas pelas favelas como logradouros públicos (Rua Japiáçu a Avenida D) e afetação das vias ocupadas irregularmente dentro do Conjunto Cingapura Madeirite; III) melhoramentos viários internos ao perímetro como a recuperação das demais ruas existentes no perímetro que se encontram hoje indisponíveis, bem como a abertura das ruas previstas pelas leis municipais que ainda não foram implantadas (extensões das ruas Heliópolis e Potsdam a sudoeste da Avenida Dr. Gastão Vidigal, atualmente incorporadas às áreas operacionais da CEAGESP); IV) a abertura de uma passagem de fruição pública no limite entre os condomínios já existentes *Vista Verde Offices* e *Villa Lobos Office Park* com o intuito de aumentar a permeabilidade entre as áreas contidas no PIU e os parques Villa Lobos e Cândido Portinari; V) a implantação de uma praça na área atualmente utilizada como estacionamento pela CEAGESP para caracterizar o início do bulevar e sua conexão com a Avenida Gastão Vidigal. Nas segundas e terceiras fases não estão previstas melhorias além da execução do restante do bulevar e das respectivas quadras e lotes do RUI dos terrenos dos proponentes. Na quarta fase, correspondente ao desenvolvimento imobiliário opcional das áreas de outros proprietários situadas no encontro das avenidas Gastão Vidigal e Queiroz Filho, se prevê a abertura de uma nova rua em meio aos lotes ocupados por concessionárias e um posto de gasolina.

⁴⁶ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 152.

Das obras consideradas prioritárias pelo programa de intervenções, três melhorias relativas à infraestrutura cicloviária da região estão excluídas de qualquer fase de implantação e também não são contabilizadas nos custos da modelagem econômica do PIU-VLVL, ficando a cargo de investimentos públicos futuros, sendo elas uma nova passarela para pedestres e ciclistas a partir da reforma da antiga ponte do Jaguaré, com novo acesso à ciclovia do Rio Pinheiros, o prolongamento desta mesma ciclovia e a construção de uma nova na Avenida Queiroz Filho, conectando a ciclovia da Avenida Doutor Gastão Vidigal à passarela prevista na ponte do Jaguaré. Completa a lista de prioridades apresentada a implantação de serviço de sociabilização pós ocupação para atendimento às famílias a serem realocadas nos novos conjuntos de HIS, a ser feita nos meses imediatamente posteriores ao reassentamento dos moradores. Também se reconhece que o desenvolvimento subsequente demandará intervenções adicionais que “deverão ser oportunamente desenvolvidas em etapas subsequentes do desenvolvimento urbano da região”⁴⁷. A limitação das obras de infraestrutura àquelas estritamente necessárias à viabilização dos produtos imobiliários do perímetro reforça o comprometimento da intervenção com os ganhos econômicos imediatos de seus elaboradores, contrastando com o discurso de interesse público que alavancaria a arrecadação de recursos para a transformação mais ampla do Arco Pinheiros como um todo.

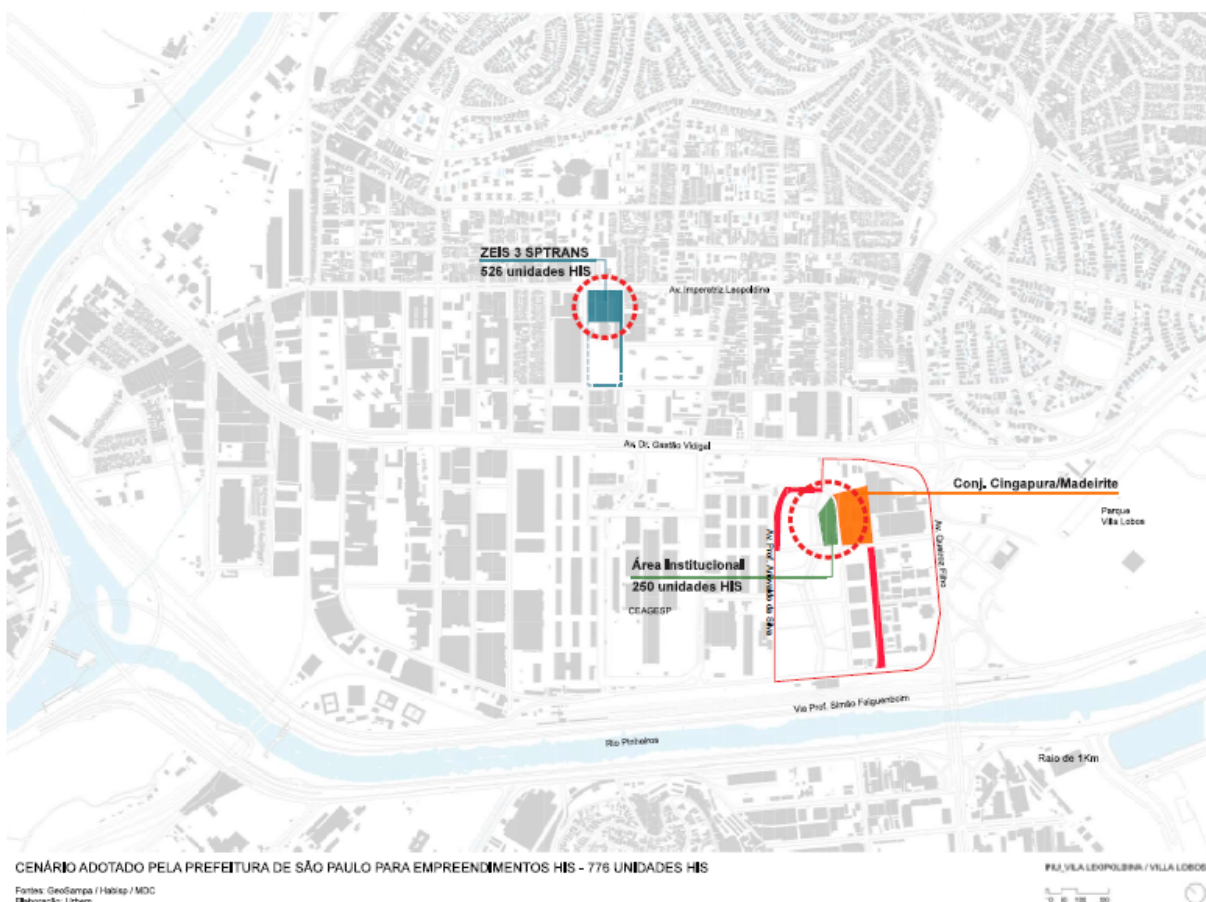
O estudo então procede à modelagem da habitação social, cujo principal propósito é a mobilização de conceitos que buscam conferir um caráter democrático e participativo às decisões que envolvem o projeto arquitetônico dos conjuntos habitacionais, reforçando a ideia de que o desenho de uma morfologia ao mesmo tempo com identidade própria mas que se assemelhe às formas de ocupação de seu entorno, promova uma maior integração física das moradias às ruas os espaços públicos vizinhos e que contenha diversidade de tipologias e de usos não residenciais seria capaz de sobrepujar as contradições que envolvem as relações sociais de produção e assim teria o poder de “evitar a segregação urbana e a formação de guetos, estigmatizados como lugares de precariedade ambiental, de pobreza econômica e de violência social”⁴⁸. Expõe-se então essa busca pelas potencialidades urbanas e arquitetônicas de maior viabilidade técnica ao projeto de condomínio desejado como diretriz para a consideração de cinco cenários diferentes, cada qual analisando uma área de ZEIS do entorno próximo da intervenção para alocar as 526 unidades destinadas ao terreno externo, sem entretanto vislumbrar um cenário no qual o atendimento às famílias se desse integralmente nos terrenos dos proponentes, o que seria plenamente ajustável à disponibilidade de áreas de

⁴⁷ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 155.

⁴⁸ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 166.

destinação pública sem afetação do loteamento e dispensaria a necessidade do poder público municipal de mediar institucionalmente e investir na obtenção de um destes terrenos externos, o que viria a constituir um importante custo não contabilizado oficialmente pelo projeto.

No entanto, a apresentação de quatro destes cinco cenários parece compor mais uma formalidade que represente publicamente um processo de escolha criterioso do que o único cenário de fato considerado, que contempla uma parte de um terreno de propriedade da autarquia de transporte SP-TRANS que já vinha sendo mobilizado para receber projetos vinculados ao programa de PPP da Habitação da cidade e, então, considerado o mais recomendável pela Prefeitura. A área residencial e coeficiente de aproveitamento da porção do lote a ser aproveitada foram ajustados para atender precisamente à capacidade estimada de 526 famílias. Como vantagens dessa escolha em relação às outras, são elencadas a redução da complexidade por dispensar a necessidade de negociar os terrenos com proprietários privados, tendo a perspectiva de liberação mais facilitada e em prazo menor por pertencer a uma estatal municipal, bem como a inserção em ZEIS 3, zona adequada à construção de HIS com participação do poder público e de maior porte e densidade, e o oferecimento de condições mais adequadas aos conceitos urbanísticos relacionados à integração com o entorno, pela localização em uma porção central da Vila Leopoldina, a geometria regular do lote e o contato extenso com as ruas vizinhas. Como melhoria necessária à utilização do terreno para habitação, se incluiu a abertura de novo viário entre as ruas Fröben e Dr. Seidel. Em atendimento aos moradores de rua, também se investirá na reforma do Centro de Acolhida Zancone, incluindo equipamentos e custos operacionais pelo período de dois anos.



Mapa VII - Cenário adotado para a construção dos empreendimentos HIS do PIU-VLVL.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM/Votorantim, 2018.

Neste cenário, a distribuição prevista dos equipamentos públicos nos condomínios é de uma Unidade Básica de Saúde, um Restaurante-escola, um Centro de Educação Infantil e um Espaço Vida ocupando 4.375 m² no condomínio inserido na área institucional do parcelamento e de um Centro de Atenção Psicossocial, uma Unidade de Acolhimento, um Centro de Capacitação Audiovisual e um Centro de Educação Infantil em área de 2.375 m² no condomínio do terreno da SP-TRANS.

A outra incumbência do projeto na área de habitação é completar a regularização fundiária do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite, pois até então seus moradores não obtiveram a propriedade dos apartamentos, enquadrando-se como permissionários do uso. Também se prevê a realização de recuperação das ruas, estacionamentos e do espaço destinado ao centro comunitário, ocupadas por garagens cobertas, novas unidades residenciais (15 famílias) e comerciais (área estimada de 600 m²), bem como a reforma dos prédios, dos sistemas edílios e implantação de sistema de abastecimento de gás. Os proponentes caracterizam os processos que promoverão a revitalização das práticas socioespeciais vinculadas ao conjunto pela eliminação das ditas “invasões” das áreas comuns e a

reacomodação das famílias e dos estabelecimentos comerciais nos novos empreendimentos HIS a serem implantados, o controle das áreas comerciais a serem transferidas para os novos condomínios pelo poder público ou entidade privada mandatada para garantir uma melhor administração do uso e manutenção dessas áreas e evitar os conflitos desse uso com o uso residencial, e o apoio pós-ocupação através da implantação integrada do Serviço de Sociabilização, através do auxílio na gestão do condomínio.

O oferecimento de serviços complementares à gestão dos condomínios HIS incluem assistência na gestão, planejamento financeiro e estruturação das formas de convívio necessários à manutenção dos condomínios a ser realizada por três equipes de assistência social durante 60 meses. Este período de treinamento idealmente capacita os moradores para a realização da autogestão das responsabilidades de gestão e administração condominial, incluindo a manutenção predial, sendo onerados com o pagamento da taxa de condomínio e demais contas de seus apartamentos, o que somaria um custo estimado de 400 reais mensais tomando como modelo o condomínio Jardim Edite, ao lado da Ponte Estaiada. Os proponentes acreditam que o fornecimento de educação financeira e o fomento às capacidades produtivas dos moradores, com a instalação de centros de profissionalização ligados a atividades produtivas de participação crescente na Vila Leopoldina (gastronomia e audiovisual), sob o pressuposto de que estes serão integralmente contemplados pelas vagas de emprego oferecidas na área, serão suficientes para sustentar a permanência das famílias nos condomínios. No entanto, já é esperado um movimento de evasão dos moradores, pois “baseando-se em experiências análogas anteriores, deve-se estimar um provável corte de até 35% dessa demanda, correspondente às famílias que eventualmente desejarão ser indenizados e encontrar por conta própria sua solução de moradia em outro lugar”⁴⁹. Não se coloca a questão, no entanto, de que a situação material concreta da maioria das famílias poderá impedir sua permanência com a cobrança individualizada de taxas de condomínio, mesmo com valores considerados populares, tendo em vista o dado apresentado no diagnóstico socioterritorial de que a renda familiar média seja de apenas R\$608,83 reais na favela do Nove e de R\$291,01 na favela da Linha, segundo estudo do Habisp de 2008.

Os custos contabilizados do PIU-VLVL somam R\$85.605.200,00 de investimentos relacionados à edificação das habitações de interesse social e a eventual indenização das famílias que não queiram se transferir, dos quais R\$55.353.608,25 serão financiados pelos proponentes e R\$30.251.591,75 diretamente pelo poder público através da SEHAB (decisão que não é explicada no documento, contradizendo o discurso de alocação do custeio e dos

⁴⁹ Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Vila Leopoldina-Villa Lobos. São Paulo: Sp Urbanismo, 2018, p. 166.

riscos do projeto pela iniciativa privada), além de R\$5.224.000,00 despendidos na reabilitação do Cingapura Madeirite, R\$3.960.000,00 no atendimento a 150 moradores de ruas por mês durante 2 anos (abrangência bastante inferior às estimativas de demanda por acolhimento na Vila Leopoldina), R\$3.240.000,00 nos Serviços de Sociabilização das futuras habitações de interesse social durante 5 anos e R\$12.255.000,00 na edificação de equipamentos públicos nas áreas institucionais dos condomínios, resultando em um total de R\$110.284.200,00, dos quais R\$80.032.608,25 correspondem ao investimento privado.

Resumo	Fontes		Total (R\$)
	Privadas (R\$)	Públicas (R\$)	
1. Famílias residentes nas Favelas	55.353.608,25	30.251.591,75	85.605.200,00
2. Reabilitação Cingapura	5.224.000,00	-	5.224.000,00
3. Moradores de Rua	3.960.000,00	-	3.960.000,00
4. Serviço de Sociabilização	3.240.000,00	-	3.240.000,00
5. Equipamentos - Área Institucional	12.255.000,00	-	12.255.000,00
Total	80.032.608,25	30.251.591,75	110.284.200,00

Tabela I - Custos totais do PIU-VLVL.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM/Votorantim, 2018.

As fontes de recursos serão arrecadadas pelos proprietários aderentes aos novos parâmetros urbanísticos pleiteados no perímetro de intervenção a partir de duas compensações elencadas como resultantes do desenvolvimento imobiliário dos lotes: a outorga onerosa associada ao potencial construtivo adicional e a cota de solidariedade. A segunda contrapartida é tornada obrigatória pelo PIU mesmo para proprietários de terrenos inseridos fora do plano urbanístico, estendendo a eles a obrigatoriedade de utilização do instrumento, usualmente restrito a glebas com área superior a 20.000 m², como aquelas que serão alvo do parcelamento, o que reforça a atratividade dos investimentos imobiliários nos terrenos da Votorantim frente aos outros terrenos incluídos na Área de Transformação e pode constituir mais um incentivo à transferência do potencial construtivo adicional aos lotes dos proponentes. Esta medida poderia incentivar a construção de mais unidades habitacionais populares no perímetro ou o financiamento de obras em outras regiões da cidade, mas é contabilizada no entanto como valor equivalente em dinheiro, fazendo com que a modalidade de cumprimento da cota de solidariedade não se ligará a nenhuma daquelas previstas em lei, mas ao financiamento direto das obras do projeto.

Como premissas para cálculo dos valores de outorga onerosa e cota de solidariedade, se adotou: a) uma estimativa de usos e tipologias de acordo com leitura de mercado à época de elaboração dos estudos, de forma a viabilizar a modelagem; b) inclusão apenas dos

terrenos com maior potencial de desenvolvimento, particularmente os três do Grupo Votorantim, os dois da Sociedade Agropecuária São Carlos (ocupados por concessionárias e posto de gasolina), o do hipermercado Carrefour (com previsão de que poderá haver desenvolvimento imobiliário futuro naquela gleba sem prejuízo da manutenção do uso existente) e os dois terrenos de menor dimensão localizados na mesma quadra dos edifícios corporativos consolidados, pertencentes à Cooperativa Agropecuária Holambra e a São José Desenvolvimento Imobiliário XXIII Ltda.; c) adoção do valor em R\$/m² de cada terreno conforme o Cadastro de Valor de Terrenos para fins de Outorga Onerosa definido pelo PDE 2014. Neste caso, as glebas do Grupo Votorantim são beneficiadas justamente pelo fato do valor das contrapartidas ser tão menor quanto mais desvalorizada for a quadra em que o terreno se insere, fazendo com que a ocupação de parte de seus logradouros por favelas e a pouca integração com as grandes avenidas de seu entorno atuem como fatores que conferem rentabilidade aos empreendimentos ao baratear o valor base para o cálculo das compensações. O valor da outorga onerosa por metro quadrado nesses terrenos é de R\$1.936,00, o menor entre todos os terrenos com potencial de aproveitamento, e com depreciação ainda maior se comparado à média do distrito da Vila Leopoldina. Para referência, os terrenos da Sociedade Agropecuária São Carlos, inseridos na conjunção de dois grandes eixos viários regionais, as avenidas Gastão Vidigal e Queiroz Filho, recebem um valor de R\$3.106,00 por m² de outorga onerosa, e a quadra em que se localiza o terreno da São José Desenvolvimento Imobiliário XXIII Ltda., valorizada pelos edifícios de escritórios já existentes, R\$3.504,00 por m².

A majoração do coeficiente de aproveitamento máximo, transformado em 4,4 para todos os terrenos (pois foram acrescidos ao valor de 4,0 da AT mais 10% de área computável ao se considerar que a construção de HIS para as famílias desalojadas configuraria enquadramento no Art. 112 do PDE⁵⁰), atua também como fator de redução da contrapartida da outorga onerosa na medida em que a fórmula definida no PDE⁵¹ estabelece um preço do m²

⁵⁰ PDE 2014 - Art. 112. Os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados) ficam obrigados a destinar 10% (dez por cento) da área construída computável para Habitação de Interesse Social, voltada a atender famílias com renda até 6 (seis) salários mínimos, de acordo com regulamentação definida nesta lei. (...)

§ 3º Atendida a exigência estabelecida no “caput”, inclusive pelas alternativas previstas no § 2º, o empreendimento poderá beneficiar-se de acréscimo de 10% (dez por cento) na área computável, obtida mediante o pagamento da outorga onerosa.

⁵¹ $C = (At / Ac) \times V \times Fs \times FP$, onde: C - contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional; At - Área de terreno em m²; Ac - área construída computável total pretendida nos empreendimentos em m²; V - Valor do m² do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de outorga onerosa, conforme Quadro 14 do PDE; Fs - fator de interesse social, entre 0 e 1 a depender do tipo de uso e metragem dos apartamentos, sendo adotado 0,9 para habitação de 51 até 70m² e 1,0 para habitação acima de 70 m²; Fator de planejamento, entre 0 e 1,3 a depender da Macroárea de inserção, sendo de 1,2 para uso residencial e 1,3 para uso não residencial no Arco Pinheiros.

adicional adquirido tão mais barato quanto maior for o CA utilizado, pois quanto maior o valor da área computável em relação à área total do terreno, menor é a compensação financeira. Nesse sentido, o benefício de ampliar a área a ser construída em mais de quatro vezes a área nominal do terreno se soma à diminuição do valor a ser pago por cada m² de construção adicional para reforçar a lucratividade dos empreendimentos.

Desta forma, a contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional calculada para os terrenos do Grupo Votorantim foi de R\$572,00 para o terreno mais a sul, R\$528,00 para o da porção central e R\$475,20 para o localizado a norte, correspondendo a um valor total de R\$125.867.000,00 de contrapartidas relativas aos terrenos inseridos no plano urbanístico do PIU-VLVL. Já a contrapartida por m² dos terrenos de outros proprietários, de adesão opcional, foi calculada entre R\$638,18 e R\$917,00, fazendo com que no caso de desenvolvimento imobiliário integral dos terrenos considerados com potencial de transformação o valor total das contrapartidas atinja R\$239.831.000,00.

Terreno (SGL)	Proprietário	Grupo	Área (m ²)	At (m ²)	CA max.	Ac (m ²)	V (R\$/m ²)	Fs	Fp	C (R\$/m ²)	Benefícios (m ²)	Área de Outorga (m ²)	Outorga (R\$ mil)	Cota Solid. (R\$ mil)	Total Contrapart. (R\$ mil)
097.041.0003-5	Votorantim Participações S.A.	Votorantim	41.443	24.866	4,40	109.410	1.936,00	1,00	1,30	572,00	9.946	74.597	42.670	4.814	47.484
097.041.0002-7	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	Votorantim	36.802	25.761	4,40	113.350	1.936,00	1,00	1,20	528,00	10.305	77.284	40.806	4.987	45.793
097.042.0004-8	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	Votorantim	28.753	20.127	4,40	88.559	1.936,00	0,90	1,20	475,20	8.051	60.381	28.693	3.897	32.580
097.086.0003-2	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	São Carlos	2.040	2.040	4,40	8.976	3.106,00	1,00	1,30	917,68	816	6.120	5.616	634	6.250
097.086.0004-0	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	São Carlos	15.355	15.355	4,40	67.582	3.106,00	1,00	1,20	847,09	6.142	46.065	39.021	4.769	43.791
097.086.0016-4	Carrefour Comércio e Indústria	Carrefour	15.480	15.480	4,40	68.112	2.816,00	1,00	1,20	768,00	6.192	46.440	35.666	4.359	40.025
097.085.0003-8	São José Desenvolvimento Imobiliário XXIII Ltda.	São José	5.597	5.597	4,40	24.627	3.504,00	1,00	1,20	955,64	2.239	16.791	16.046	1.961	18.007
097.085.0005-4	Cooperativa Agropecuária Holambra		2.742	2.742	4,40	12.085	2.340,00	1,00	1,20	638,18	1.097	8.226	5.250	642	5.891
TOTAL			148.212	111.968	4,40	492.661					44.787	335.905	213.768	26.063	239.831

Tabela II - Cálculos dos valores potenciais de outorga e cota de solidariedade para os terrenos considerados como passíveis de desenvolvimento no Perímetro de Intervenção.

Elaboração - SPURbanismo/URBEM /Votorantim, 2018.

No entanto, a principal exceção proposta no que tange o pagamento das contrapartidas é na antecipação completa do pagamento dos recursos e a conversão do pagamento na entrega das obras previstas pelo programa de intervenções, com os proprietários privados assumindo a responsabilidade pela contratação, gestão e execução das construções. De acordo com o Art. 172 da LPUOS 2016, o pagamento da outorga onerosa está associada à expedição do alvará de aprovação de cada empreendimento, podendo ser pago em até 10 parcelas mensais desde que seja totalmente quitado antes da emissão do alvará de execução, fazendo com que os proprietários efetuem os desembolsos correspondentes ao longo da curva de efetivo desenvolvimento de seus imóveis. A justificativa dos proponentes é de que não poderia se financiar a edificação de Habitação de Interesse Social com o pagamento diluído das compensações, pois se projetando um intervalo de 20 anos para a transformação dos terrenos,

se geraria apenas 5,0% do valor total anualmente, que equivale a R\$11.992.000,00, fazendo com que o investimento nas obras ficasse paralisado. Desta forma, ao contrário de afirmar a premissa alegada de não basear o projeto em recursos públicos, o grupo de empresas se inibe de repassar qualquer recurso diretamente ao Estado ao combinar duas obrigações que seriam devidas a elas em uma só: o reassentamento das famílias desalojadas pelo plano urbanístico, que deveria ser garantido de maneira independente segundo as diretrizes definidas para os PIUs no Plano Diretor, se coloca como a própria compensação relativa ao pagamento do direito de construção adicional ampliado pelos proponentes através da instituição de um zoneamento excepcional.

Desta forma, os recursos que seriam arrecadados ao longo de décadas pelas contrapartidas oriundas da criação de uma significativa metragem adicional de construção e poderiam contribuir para melhorias de infraestrutura, atendimento habitacional e equipamentos públicos para a região são isentados de financiamento pelos empreendedores imobiliários que vierem a comprar os lotes, fazendo com que o Estado seja encarregado de arcar futuramente com os custos de execução de quaisquer obras necessárias a uma área que receberá significativo adensamento construtivo e demográfico e pretende atrair investimentos de multinacionais e grandes empresas vinculadas às atividades do terciário superior, tendo consecutivamente alta demanda e pressão do capital instalado por constantes investimentos. Outra importante implicação da isenção de que o pagamento de outorga onerosa acompanhe o ritmo de lançamentos é que o valor de referência pago antecipadamente pelo direito adicional de construção não captura eventuais reajustes do processo de valorização do solo urbano em decorrência da intensificação de capitais no espaço produzido, fazendo com que o valor de contrapartidas estimado a partir do atual valor base do m² dos terrenos possa ser grandemente subestimado em relação àquele que será de fato adotado pelo mercado conforme os lotes sejam comercializados, fazendo com que esta valorização seja apropriada inteiramente pelas empresas, sem qualquer repasse aos cofres públicos.

Mesmo na hipótese de se assumir a premissa de que o valor de contrapartidas garantido pelos terrenos alvo do parcelamento não esteja subestimado, cabe ressaltar que o programa de intervenções não inclui o reinvestimento integral do valor de R\$125.867.000,00 em melhorias pelos proponentes, pois de acordo com os custos estimados do projeto, apenas R\$80.032.608,25 seriam financiados pela iniciativa privada e substituiriam, portanto, o pagamento de outorga onerosa pelo desembolso na modalidade “in natura”, havendo uma margem de cerca de 45 milhões de reais que poderiam ser utilizados para ampliar o conjunto de obras e até mesmo isentar o poder público de arcar com parte dos custos de edificação dos

conjuntos HIS, já que se prevê financiamento de 276 das 776 unidades habitacionais pela SEHAB com investimento de R\$30.251.591,75. Além disso, não há previsão de investimento do montante de R\$113.964,00 que se prevê arrecadar com as compensações da construção adicional em terrenos de outros proprietários da área de intervenção. Estas críticas corroboram com a visão de que o PIU-VLVL, sobretudo em sua versão inicial, restringe ao máximo a sua atuação a medidas que atuam na reprodução do espaço como mercadoria de maior rentabilidade possível para os investimentos imobiliários a serem realizados nos terrenos de propriedade do grupo de empresas que propõem a intervenção, sendo o seu caderno de estudos um instrumento político desta reprodução econômica que revela a construção de um discurso que dissimula os interesses privados na apresentação da intervenção como um fim necessário à satisfação das necessidades da sociedade como um todo. No intervalo de 14 meses entre a publicação do caderno de estudos e o encaminhamento do projeto de lei, em junho de 2019, o projeto passaria por uma série de mudanças e a sua inserção no Arco Pinheiros receberia contornos mais claros a partir da elaboração de seu próprio PIU e o envio simultâneo de seu respectivo projeto de lei.

3.3. A acentuação da apropriação concentrada na versão encaminhada Projeto de Lei nº 428/2019 e demais repercussões do PIU-VLVL

A Minuta do Projeto de Lei (PL) do PIU-VLVL foi disponibilizada para consulta pública entre os dias 27 de dezembro de 2018 a 17 de fevereiro de 2019. Encaminhado em 28 de junho de 2019, o Projeto de Lei nº 428/2019 foi discutido em diversas comissões até ser aprovado em primeiro turno pela Câmara Municipal em 26 de outubro de 2021 e debatido em sua quarta audiência pública pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente em 23 de novembro de 2021. Desde então, o projeto perdeu prioridade de votação em segundo turno frente aos PIUs de grande escala, como Arco Pinheiros, Setor Central e Jurubatuba, segundo declaração do presidente da Câmara, o vereador Milton Leite (DEM)⁵², não possuindo perspectiva de aprovação iminente pelo menos até o fim de 2022.

A principal mudança do Projeto de Lei é o dimensionamento de um estoque de volume total de Potencial Construtivo Adicional (PCA) do perímetro de adesão e a definição

⁵² Milton Leite diz que PIU da Vila Leopoldina, já aprovado em 1ª votação, não terá prioridade na Câmara: 'está depois da fila'. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/07/05/milton-leite-diz-que-piu-da-vila-leopoldina-que-ja-foi-aprovado-em-1a-votacao-nao-tera-prioridade-na-camara-esta-depois-da-fila.ghtml>. Acesso: 26/12/2022.

da sua forma de disponibilização pela Prefeitura aos agentes privados. A oferta total foi fixada em 500 mil m², que foi calculada descontando da área computável adicional total do perímetro, estimada em cerca de 720 mil m², uma parte das parcelas relativas aos terrenos com menor probabilidade de adensamento e verticalização incremental no curto e médio prazo, o que será compensado por um maior adensamento das demais áreas, mantendo como referência o CA máximo de 4,40. O PCA dos terrenos com maior potencial de desenvolvimento é de 359.750 m², dos quais 240.565 m² correspondem aos três terrenos do Grupo Votorantim que serão alvo do projeto específico de parcelamento (Tabela III).

Terreno (SQL)	Proprietário	Área (m²)	At (m²)	CA max.	Ac (m²)	V (R\$/m²)	Fs	Fp	C (R\$/m²)	PCA (m²)	Outorga (R\$ mil)
A) Terrenos com maior potencial ainda passível de desenvolvimento											
097.041.0003-5	Votorantim Participações S.A.	41.443	24.866	4,40	109.410	1.936	1,00	1,28	563	84.544	47.615
097.041.0002-7	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	36.802	25.761	4,40	113.350	1.936	1,00	1,28	563	87.589	49.330
097.042.0004-8	Indústria e Comércio Metalúrgica Atlas S.A.	28.753	20.127	4,40	88.559	1.936	1,00	1,28	563	68.432	38.541
097.086.0003-2	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	2.040	2.040	4,00	8.160	3.106	1,00	1,28	994	6.120	6.083
097.086.0004-0	Sociedade Agropecuária São Carlos Ltda.	15.355	15.355	4,40	67.562	3.106	1,00	1,28	904	52.207	47.172
097.086.0016-4	Carrefour Comércio e Indústria	15.480	15.480	4,40	68.112	2.816	1,00	1,28	819	52.632	43.116
097.085.0005-4	Cooperativa Agropecuária Holambra	2.742	2.742	4,00	10.968	2.340	1,00	1,28	749	8.226	6.160
Subtotal A		142.615	106.371	4,38	466.121	2.264			662	359.750	238.017
Terreno (SQL)	Proprietário	Área (m²)	At (m²)	CA max.	Ac (m²)	PCA (m²)					
B) Terrenos com empreendimentos desenvolvidos e/ou com menor potencial para adensamento											
Q85 - L 361 a 1182	Condomínio Villa Lobos Office Park	32.429	32.429	4,00	129.716	97.287					
Q85 - L 1184 a 172	Condomínio Vista Verde Office Park	24.994	24.994	4,00	99.976	74.982					
Q85 - L 9 a 360	Condomínio Edifício ABC	7.143	7.143	4,00	28.572	21.429					
097.051.0019-5	Jaguatirica Empreendimento Imobiliário - Atlas Office Par	28.186	28.186	4,00	112.744	84.558					
097.051.0012-8	Paulo Rocha Paggioli	1.124	1.124	4,00	4.496	3.372					
097.053.0006-2	CEAGESP (Estacionamento)	4.562	4.562	4,00	18.248	13.686					
097.053.0005-4	CEAGESP (91 DP e IML Oeste)	8.136	8.136	4,00	32.544	24.408					
097.053.0007-0	Prefeitura Municipal de São Paulo (Cingapura Madeirit)	4.357	4.357	4,00	17.428	13.071					
097.052.0001-7	Prefeitura Municipal de São Paulo (Cingapura Madeirit)	9.772	9.772	4,00	39.088	29.316					
Subtotal B		120.703	120.703	4,00	482.812	362.109					
TOTAL (A + B)		263.318	227.074	4,18	948.933	721.859					

Tabela III - Cálculos do volume total de PCA e potencial de outorga onerosa nos terrenos com maior potencial de desenvolvimento no Perímetro de Intervenção - Projeto de Lei nº 428/2019.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM /Votorantim, 2019.

A venda do volume total da oferta de PCA será regulada pela realização de dois leilões abertos. O primeiro deles será realizado na esteira da aprovação definitiva do PIU e subsequente assinatura dos instrumentos jurídicos relacionados, contando com uma oferta inicial de 266 mil m² de PCA que será obtida por um lance mínimo de 78 milhões de reais. A antecipação dos valores projetados de outorga decorrentes do desenvolvimento imobiliário subsequente serão desembolsados pelo vencedor na modalidade “in natura”, ficando este responsável pela entrega do conjunto de intervenções relativas à primeira etapa do programa, orçadas em 67 milhões, podendo ser atualizado em virtude variações de preços e condições de mercado que deverão ser adicionadas ao orçamento constante do Termo de Compromisso a

ser firmado pelo seu adquirente⁵³ ou a eventual inclusão de intervenções eletivas na primeira fase⁵⁴ devendo eventuais excedentes serem depositados em uma conta segregada do PIU no FUNDURB⁵⁵. Já o segundo leilão é projetado com uma defasagem de pelo 3 anos em relação ao primeiro, pois só ocorrerá após a disponibilização dos terrenos necessários à construção de HIS para os moradores da favela da Linha pelo poder público municipal,⁵⁶ mas não tem precisados a priori as intervenções eletivas a serem executadas e o montante de oferta adicional de PCA a ser disponibilizado, tendo a Prefeitura a liberdade de oferecer em prazo de até 10 anos a quantidade de m² que julgar apropriada para atrair o interesse do mercado⁵⁷. Estabelece-se como oferta mínima do segundo leilão o compromisso do vencedor entregar um conjunto de intervenções com custo estimado em 55 milhões de reais para obtenção de no máximo 234 mil m² de PCA, o que somaria em conjunto com a oferta do primeiro leilão o total projetado de 500 mil m².

Conforme exposto na Tabela IV e no Anexo 5.1 do Projeto de Lei nº 428/2019, deixou de se adotar o valor total da contrapartida de outorga onerosa projetado, que seria de 176 milhões de reais na primeira etapa e 154 milhões de reais na segunda. O valor de 78 milhões de reais foi alcançado, segundo os proponentes, por uma avaliação dos montantes de PCA a valor presente, de acordo com curva projetada para absorção dos futuros empreendimentos imobiliários, ficando a primeira fase projetada no intervalo entre anos 2 a 16 de vigência da lei e a segunda fase entre os anos 17 e 26. O cálculo da outorga onerosa implícita a valor presente teria sido obtido pela análise qualitativa e quantitativa o histórico de lançamentos imobiliários por segmento na região do PIU e seu entorno e o histórico de operações urbanas na cidade de São Paulo, com volumes ofertados e consumidos em cada setor, entre outros fatores, com assessoria da empresa empresa Amaral D'Ávila. Os elementos da análise não são dissecados, entretanto, na apresentação da modelagem econômica do PL. Os cálculos adotados para definição do valor mínimo do programa de intervenções de cada fase implicam em outorga onerosa implícita a valor presente com taxas reais de 9,82% ao ano na primeira

⁵³ Incisos I e II e § 2º, Art. 21 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁵⁴ A definição das intervenções eletivas ocorrerá mediante demonstração, realizada pela Municipalidade, de viabilidade financeira de sua implantação mediante a alienação do Potencial Construtivo Adicional levado a leilão na respectiva Etapa de implantação do Programa de Intervenções da AIU-VL, garantida a execução das intervenções obrigatórias. Inciso II, § 2º, Art. 15 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁵⁵ § 2º, Art. 17 e Inciso II, § 1º, Art. 21 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁵⁶ Art. 27 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁵⁷ O Termo de Compromisso da Etapa I conterá o prazo estimado para a realização do segundo leilão, não superior a 10 anos, observadas as demais disposições trazidas nesta lei. § 4º, Art. 20 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019

etapa e 5,87% na segunda, na qual o risco do investimento será menor em decorrência do reforço do interesse privado na região pelos efeitos da transformação promovida inicialmente, na visão dos proponentes. Outro fator que diminuiu a contraprestação financeira em relação à modelagem apresentada no ano anterior foi a exclusão do cumprimento da cota de solidariedade do cálculo de contrapartidas do PIU-VLVL, sendo os recursos financeiros eventualmente arrecadados por este instrumento destinados à conta geral do FUNDURB⁵⁸.

# Ano	Ac (m ²)	PCA (m ²)	Outorga (R\$ mil)	VPL Outorga Ano 0 (Fase I) (R\$ mil)	VPL Outorga Ano 3 (Fase II) (R\$ mil)	VPL Outorga Total (Fases I+II) (R\$ mil)
				Taxa de 9,82%	Taxa de 5,87%	
0	-	-	-	-	-	-
1	-	-	-	-	-	-
2	18.803	14.303	9.463	7.847		7.847
3	19.367	14.732	9.747	7.359		7.359
4	19.948	15.174	10.040	6.902		6.902
5	20.546	15.630	10.341	6.474		6.474
6	21.163	16.099	10.651	6.072		6.072
7	21.798	16.582	10.971	5.695		5.695
8	22.451	17.079	11.300	5.341		5.341
9	23.125	17.591	11.639	5.009		5.009
10	23.819	18.119	11.988	4.698		4.698
11	24.533	18.663	12.348	4.406		4.406
12	25.269	19.223	12.718	4.133		4.133
13	26.027	19.799	13.100	3.876		3.876
14	26.808	20.393	13.492	3.635		3.635
15	27.612	21.005	13.897	3.410		3.410
16	28.441	21.635	14.314	3.198		3.198
17	29.294	22.284	14.744		6.636	6.636
18	30.173	22.953	15.186		6.457	6.457
19	31.078	23.641	15.641		6.282	6.282
20	32.010	24.351	16.111		6.112	6.112
21	32.971	25.081	16.594		5.946	5.946
22	33.960	25.833	17.092		5.785	5.785
23	34.979	26.608	17.605		5.628	5.628
24	36.028	27.407	18.133		5.476	5.476
25	37.109	28.229	18.677		5.328	5.328
26	38.222	29.082	19.236		5.184	5.184
SUBTOTAL - FASE 1				78.055		78.055
SUBTOTAL - FASE 2					55.002	55.002
TOTAL - FASES 1 + 2						133.057

Tabela IV - Cálculo da outorga onerosa implícita a valor presente para as duas fases do programa de intervenção - Projeto de Lei nº 428/2019.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM /Votorantim, 2019.

Ao afirmar que a obtenção de PCA por conta da estruturação em leilões estimulará a livre concorrência, os proponentes buscam legitimar o PIU-VLVL enquanto proposição neutra nos moldes do mercado e ocultar uma face de sua atuação como exercício de monopólio do espaço criado. No entanto, esse modelo se torna altamente atrativa para que o próprio Grupo Votorantim ofereça o lance vencedor, na medida em que a distribuição das intervenções em uma fase obrigatória e outra flexível e a adoção do valor da outorga onerosa implícita a valor presente em detrimento do valor total da contrapartida provocam a diminuição dos custos de obtenção do potencial construtivo adicional. Além disso, a quantificação da oferta da primeira

⁵⁸ Art. 18 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

fase (266 mil m²) está ajustada, coincidentemente ou não, de forma a abranger a obtenção integral de PCA para todos aqueles terrenos do Grupo Votorantim que serão alvo do parcelamento projetado (240 mil m²), o que permitirá, em conjunto com o usufruto praticamente exclusivo dos parâmetros urbanísticos da Área de Transformação durante o período de vigência do primeiro leilão, uma vez que o PCA poderá ser consumido quase inteiramente pelos lotes a serem parcelados, e o maior aproveitamento da área permitido pelo RUI, assegurar a maior rentabilidade possível dos empreendimentos tanto de forma isolada quanto em relação aos seus concorrentes no Arco Pinheiros. Ressalta-se que a atratividade destes lotes foi ainda aumentada em decorrência da alteração nos índices urbanísticos propostos pelo PL, que definiu CA máximo de 6,0 para todos os lotes, algo que no caderno de estudos estava restrito aos dois lotes destinados a usos incentivados. Embora na prática isto não signifique que todos os lotes abrangidos pelo RUI poderão construir em área equivalente a seis vezes a metragem do terreno, uma vez que o PCA máximo de 240 mil m² foi calculado assumindo o CA de 4,4 por terreno, isto permite uma distribuição mais adaptável da permissão de construção adicional no contexto do plano urbanístico, permitindo com que edifícios possam usufruir de um CA 6,0 no contexto do parcelamento independentemente do seu tipo de uso, o que pode beneficiar os edifícios corporativos ou de uso misto.

Alternativamente, caso o vencedor do primeiro leilão opte por não consumir todo o PCA em seus terrenos e controlar uma parte da sua utilização ao longo dos anos de desenvolvimento imobiliário, terá a autonomia de comercializar a preços autodefinidos e potencialmente superiores àqueles inicialmente repassados ao poder público municipal o estoque de direito de construção excepcional criado pela intervenção a outros investidores que desejem utilizar a área adicional no perímetro de adesão da AIU-VL ou no Arco Pinheiros como um todo⁵⁹. O valor do metro quadrado a ser cedido onerosamente pelo vencedor de cada um dos leilões aos proprietários do perímetro deverá ser equivalente, no máximo, ao valor obtido mediante a utilização da fórmula da outorga onerosa do direito de construir prevista no PDE para o imóvel em que haverá a edificação (conforme a Tabela III, este valor é de 563 reais por metro quadrado para os terrenos do Grupo Votorantim e entre 749 e 994 reais por metro quadrado para os outros terrenos do perímetro de adesão da AIU-VL). A

⁵⁹ O extrapolamento do uso do PCA a outros setores do Arco Pinheiros possui entretanto algumas restrições, pois apenas o PCA disponibilizado do segundo leilão pode ser imediatamente cedido, enquanto o estoque do primeiro leilão só pode ser negociado com proprietários fora do perímetro do PIU-VLVL passados 10 anos da assinatura do Termo de Compromisso e estejam executadas todas as obras da primeira etapa do Programa de Intervenções. Ainda, dos 500 mil m² do estoque total, 150 mil m² devem ser obrigatoriamente consumidos dentro do perímetro de adesão do PIU-VLVL. Art. 23 e § 1º, Art. 24 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

obrigatoriedade do vencedor ceder gratuita ou onerosamente o PCA devido aos proprietários da área do PIU-VLVL e as restrições de cessão do PCA a outros subsetores do Arco Pinheiros fora do perímetro de adesão também resguardam o Grupo Votorantim da possibilidade de não ter acesso a este estoque em caso de não se tornar o vencedor do primeiro leilão⁶⁰.

Além disso, a inclusão de uma cláusula obrigatória de Opção de Venda, contrariando a premissa de livre concorrência pela obtenção do estoque de PCA, torna a vitória no primeiro leilão como uma possível garantia de controle total do estoque, uma vez que em caso de fracasso do segundo leilão por ausência de lances, o poder público pode exercer o direito de alienar diretamente ao vencedor do primeiro certame o montante de 234 mil m² da segunda fase. Na prática, isso significa que a empresa poderá, após transcorridos alguns anos da primeira compra e dispensando o repasse de fundos adicionais aos cofres públicos, obter uma significativa metragem de potencial de construção adicional que pode ser imediatamente negociada em todo o território do PIU Arco Pinheiros a valores livremente estabelecidos entre as partes, em um cenário em que se projeta uma grande valorização do solo urbano e alta disponibilidade de terrenos beneficiados por parâmetros urbanísticos que permitem o máximo coeficiente de aproveitamento. Constitui-se como único ônus da utilização desse mecanismo a obrigação do vencedor do primeiro leilão executar as obras da etapa II do Programa de Intervenções, estimadas em cerca de 53 milhões de reais⁶¹. Já em caso de fracasso também do primeiro leilão, o estoque de PCA será cedido pelo poder público na forma de alienação ordinária, assim como ocorre no procedimento usual de outorga onerosa do direito adicional de construção, com fixação do CA máximo dos lotes em 4,0 para o perímetro de adesão da AIU-VL, e a execução das obras do Plano de Intervenções ficará a cargo também da Prefeitura, seja diretamente ou por intermédio de delegatários, com recursos arrecadados pelo depósito dos repasses de alienação ordinária do PCA na conta segregada no FUNDURB⁶².

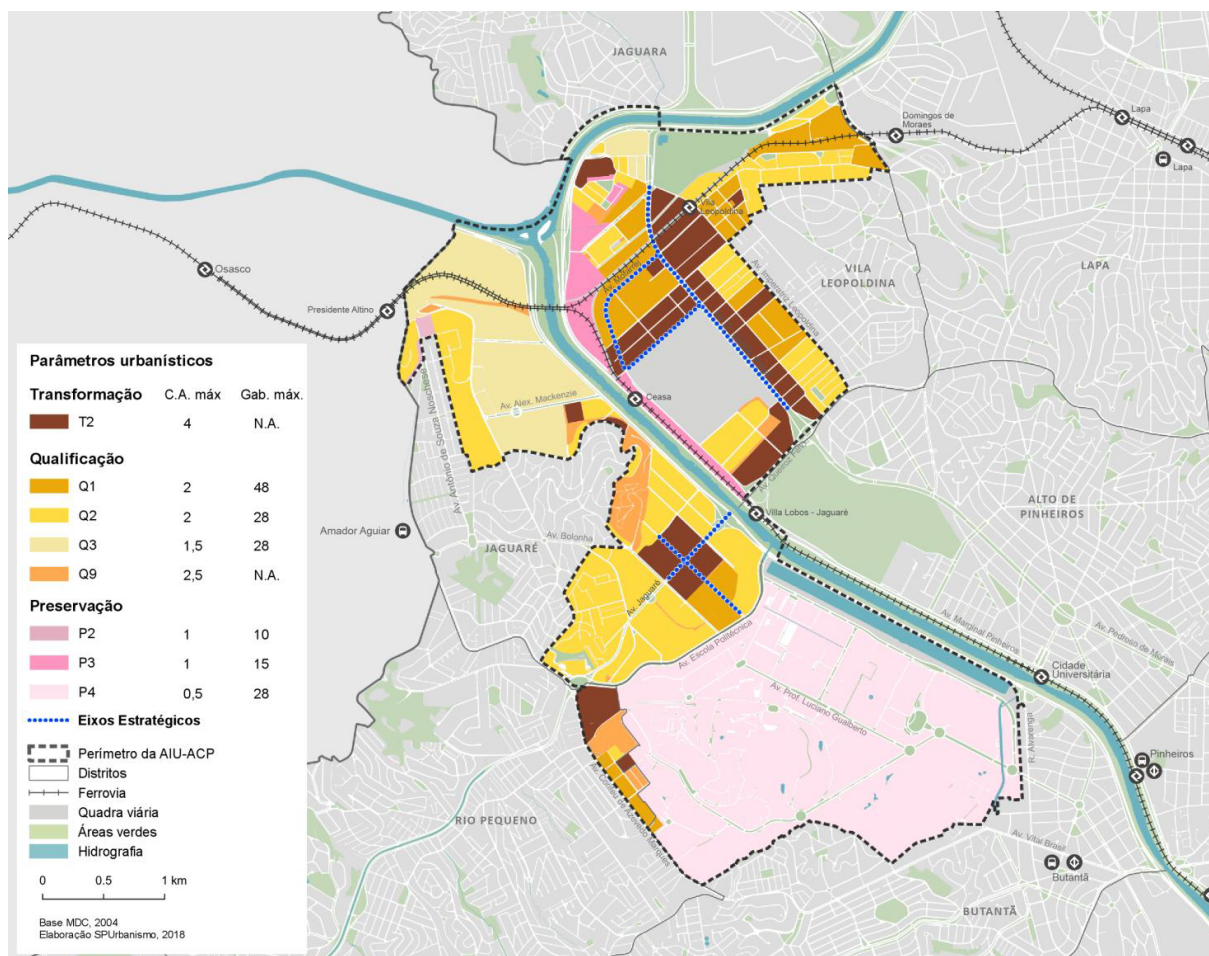
Ou seja, na hipótese das empresas proponentes obterem o monopólio desses papéis após a realização do primeiro ou de ambos os leilões, poderão torná-los uma outra fonte de renda ao especular o preço destes produtos à medida que ocorrer a valorização do solo urbano na área, formando um mercado secundário de PCA constituído, ao mesmo tempo, por um único agente privado capaz de repassar os títulos por meio de revenda, e um único proprietário que concentra os terrenos de maior potencial de lucratividade com a utilização desse mecanismo a curto prazo, o que na hipótese do próprio Grupo Votorantim se tornar

⁶⁰ Art. 24 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁶¹ Art. 28 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁶² Art. 29 e Inciso I, Art. 30 do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

vencedor delega a gestão deste instrumento jurídico a cargo de uma única empresa que tem a prerrogativa de mobilizá-lo ou diretamente na dotação de seus próprios lotes com coeficiente de aproveitamento maior, aumentando o valor do terreno e dos empreendimentos a serem instalados, ou indiretamente na revenda dos títulos para proprietários interessados. Esta se torna, portanto, uma relevante evidência de como nesse novo paradigma de parceria pública-privada o Estado, ao delegar a gestão da intervenção urbana a uma empresa possuidora de terrenos na área a ser transformada, cria as condições para que o programa de requalificação priorize a realização de lucros através da atividade imobiliária em caráter monopolista a favor do proponente do projeto, o que se expressa tanto na imposição de uma normatização excepcional dos parâmetros urbanísticos e de parcelamento que permitem a majoração do aproveitamento construtivo dos terrenos quanto na flexibilização dos prazos, cronogramas e formas de disponibilização de recursos, que condicionam a realização daquelas melhorias de interesse público que compõem o discurso legitimador da própria intervenção à disponibilização de garantias de lucratividade e controle do risco dos investimentos, subordinando a execução das obras de habitação social e infraestrutura ao tempo de realização dos produtos imobiliários e criando produtos que podem compor um novo mercado de comercialização de potencial adicional de construção e realimentar a atividade imobiliária em uma escala que extrapola o próprio perímetro de intervenção, possibilidade ampliada também em virtude da mudança de zoneamento proposta pelo PL do PIU Arco Pinheiros, que institui uma série de áreas com estímulo à intensificação de ocupação e de capital, como o eixo da avenida Gastão Vidigal (Mapa VII), bem como a proposta de transformação urbanística da ZOE CEAGESP, para o qual há um projeto estratégico de reparcelamento com diretrizes de extensão viária alinhadas ao projeto do PIU-VLVL e estimativa de disponibilização de PCA de 1.150.000m² e CA máximo de 6,0. Embora as duas intervenções estejam alinhadas no sentido de vislumbrar o adensamento e a criação de um chamado distrito de inovação na região do CEAGESP, se observa que em caso de não aprovação do PIU-VLVL, os terrenos do Grupo Votorantim serão os únicos a receber os parâmetros urbanísticos mais restritivos que possuem na lei de zoneamento atual, reforçando que essas glebas têm sua transformação muito mais vinculada a uma estratégia de seus proprietários do que a uma inserção no planejamento urbano de grande escala como territórios estratégicos para o adensamento.



Mapa VIII - Parâmetros urbanísticos propostos pelo PIU Arco Pinheiros - Projeto de Lei nº 427/2019..

Elaboração - SPUrbanismo, 2019.

Outra mudança do PL nº 428/2019 em relação ao caderno de estudos é o abandono da menção ao RUI, sendo incluída a possibilidade, no Art. 3º, de realizar o projeto específico de parcelamento do solo sem necessidade de unificação dos terrenos do Grupo Votorantim⁶³. No entanto, o documento volta a mencionar em seu Art. 6º a possibilidade de reunificação de matrículas imobiliárias e de parcelamento e reparcelamento do solo, com abertura de novos espaços públicos, destinação de áreas verdes e instalação de equipamentos institucionais⁶⁴, sendo o Projeto Urbanístico Referencial apresentado no Anexo 5.2 bastante semelhante ao que foi proposto através de RUI no caderno de estudos, mas sem apresentar uma quantificação exata da área de cada um dos lotes ou das áreas públicas, o que pode apontar

⁶³Inciso IV, Artigo 3º do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

⁶⁴ Inciso III, Artigo 6º do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

para a estratégia de aprovar a intervenção com o próprio projeto urbanístico específico tendo uma margem de flexibilização, deixando em aberto ajustes que podem ser aprimorados em nome de uma maior eficiência econômica quando da situação de mercado na época de implantação de cada etapa. Outra possível explicação para essa indefinição é a necessidade do projeto de parcelamento necessitar de aprovação posteriormente pela SP-Urbanismo e Secretaria Municipal de Licenciamento, o que é incluído no Art. 13, que também resguarda a possibilidade do projeto ser protocolado mesmo em caso de não aprovação da lei⁶⁵. Conforme o Anexo 4, se redefiniu no PL o percentual mínimo de destinação de áreas públicas, que ainda considera que estas devem ser destinadas globalmente, como se os três terrenos fossem unificados, facultando a destinação das áreas institucionais integralmente em apenas uma das glebas parceladas. Portanto, as diretrizes que orientavam o RUI permanecem, como o bulevar central, as aberturas de fruições públicas entre os lotes, transversais ao bulevar, e o lote de área institucional localizado ao lado do Conjunto Cingapura Madeirite, havendo alteração apenas no percentual dedicado às áreas públicas: se antes o valor total no perímetro de parcelamento específico era de 33,83%, no PL passa a ser ajustável e com o mínimo de 36,0%, sendo 6,0% de Área Institucional, 20,0% de Área Verde e 10,0% de Sistema Viário.

No que se refere ao dimensionamento da demanda por habitação social no perímetro de intervenção, o PL substituiu o levantamento realizado pelo Instituto Acaia em 2016 pelo cadastramento realizado pela SEHAB em 2018, que registrou os moradores residentes, pontos comerciais e garagens nas favelas Do Nove e Da Linha e nas ocupações presentes nas áreas condominiais do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite, incluindo a recomendação de apresentar uma atualização definitiva deste cadastro para o Conselho Gestor da AIU-VL quando da realização do primeiro leilão de PCA, sem entretanto se comprometer a abrigar um eventual aumento de demanda decorrente da contagem final. No total, foram contabilizados 853 selos residenciais, sendo 441 na Favela do Nove e entorno do Cingapura Madeirite e 412 na Favela da Linha, e 58 não-residenciais, sendo 38 na Favela do Nove e entorno do Madeirite e 20 na Favela da Linha. O programa de intervenções constante do PL prevê a construção de 400 unidades habitacionais na área institucional do plano urbanístico para os moradores da Favela do Nove e entorno do Cingapura Madeirite (41 a menos do que o número de domicílios cadastrado pela SEHAB em 2018) e 570 m² de unidades comerciais (380 m² a menos do que seria adotado segundo a proporção prevista na modelagem apresentada no caderno de estudos, de 25 m² para cada comércio existente). Já o condomínio

⁶⁵ Incisos I e II, Artigo 13º do Projeto de Lei nº 428/2019, apresentado em 28 de junho de 2019: Câmara Municipal, 2019.

HIS em terreno externo para os moradores da Favela da Linha tem 396 unidades habitacionais previstas (16 a menos do que o número de domicílios cadastrado pela SEHAB em 2018) e 300 m² de unidades comerciais (200 m² a menos do que seria adotado segundo a proporção prevista na modelagem inicialmente apresentada).

No entanto, se no caderno de estudos publicado em 2018 o programa de intervenções previa a priorização de todas as obras relacionadas ao reassentamento das favelas da Linha e do Nove e à recuperação e regularização do Cingapura Madeirite, o programa de intervenções obrigatórias apresentado no PL passou a incluir na primeira etapa do projeto apenas a construção das HIS destinadas aos moradores da Favela do Nove e “invasões” do Cingapura Madeirite, junto de seus equipamentos públicos e áreas comerciais, e a requalificação, incluindo reforma de edifícios, instalações e áreas comuns atualmente ocupadas do Cingapura Madeirite, ficando todo o atendimento à Favela da Linha condicionado à execução do segundo leilão de PCA, enquanto a recuperação de créditos e regularização edilícia e fundiária do Cingapura Madeirite foram relegadas ao programa de intervenções eletivas. Na Devolutiva da 3ª Consulta Pública do PIU-VLVL, a SPUrbanismo alega que a não possibilidade de atendimento da Favela da Linha na primeira etapa se deu em decorrência da impossibilidade de uso iminente do terreno em ZEIS externo da SP-TRANS (considerado ideal pela Prefeitura para abrigar as habitações), pois o seu solo está contaminado, fazendo com que a implantação de empreendimentos habitacionais ali fique condicionada à conclusão de serviços de descontaminação ou remediação ambiental, monitorados e aprovados pelos organismos ambientais, em especial pela CETESB e SVMA. O processo de descontaminação ficou a cargo da Construtora Itajaí, que firmou contrato em 2019 com a Cohab SP após vencer a licitação da PPP Casa da Família relativa ao mesmo terreno, pois o condomínio dedicado aos moradores da Favela da Linha, a ser viabilizado no âmbito do PIU, dividirá espaço com outros dois originados desta parceria, nos quais se prevê a construção de mais 900 unidades habitacionais. A repercussão mais recentemente noticiada a respeito da disponibilização do terreno data de novembro de 2020, quando a SEHAB repassou R\$72 milhões à Cohab SP para pagamento da indenização à SP-TRANS pela sua desapropriação⁶⁶, o que já marca mesmo antes do início da intervenção uma incongruência com a suposta premissa do PIU-VLVL de instituir um modelo inovador por em tese se viabilizar pelo uso primordial de recursos da iniciativa privada, uma vez que somente o investimento público na liberação do

⁶⁶ PPP da Habitação em terreno da ex-CMTC na Leopoldina ganha impulso com verba. Disponível em: <<https://folhanoroeste.com.br/regional/ppp-da-habitacao-em-terreno-da-ex-cmtc-na-leopoldina-ganha-impulso-com-verba/>>. Acesso: 26/12/2022.

terreno de realização do reassentamento dos moradores da Favela da Linha já é suficiente para superar todos os investimentos que serão realizados pelo vencedor do primeiro leilão de PCA, estimados em aproximadamente R\$67 milhões.

Etapa do Projeto	Rubrica	Referência	Intervenção	Quantificação	Estimativa de Custo (R\$)
I	Construção de HIS - Área Institucional	O1	Para moradores da Favela do Nove e invasões do Cingapura Madeirite	400 U.H.	42.300.000
	Equipamentos Públicos e Comércio	O2	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	4.375 m²	8.160.750
		O3	Unidades comerciais	570 m²	1.154.250
	Gestão Social e Condominial	O4	Gestão social e condominial do Conjunto Cingapura Madeirite e dos condomínios de HIS a serem construídos na área institucional do PIU	60 meses	4.320.000
	Requalificação Conjunto Habitacional Cingapura Madeirite	O5	Requalificação, incluindo reforma de edifícios, instalações e áreas comuns atualmente ocupadas	400 U.H.	10.000.000
	Reconstrução de Via Pública	O6	Recomposição da R. Japiacú na área atualmente ocupada pela Favela do Nove	4.800 m²	1.200.000
	TOTAL I				67.135.000
II	Construção de HIS em um dos Cenários PIU VL	O7	Para moradores da Favela da Linha	396 U.H.	41.877.000
	Equipamentos Públicos e Comércio	O8	Equipamentos públicos construídos e acabados, conforme def. CG AIU VL	2.375 m²	5.467.500
		O9	Unidades comerciais	300 m²	607.500
	Gestão Social e Condominial	O10	Gestão social e condominial dos condomínios de HIS a serem construídos para atendimento dos moradores da Favela da Linha	60 meses	2.160.000
	Construção de Via Pública	O11	Construção da Av. D (atual área da Favela da Linha)	7.315 m²	1.828.750
	Arborização Urbana	O12	Na área de abrangência do PIU VL	30 hectares	850.000
	TOTAL II				52.790.750
TOTAL Obrigatórias: I + II					119.925.750

Tabela V - Programa de Intervenções Obrigatórias do PIU-VLVL - Projeto de Lei nº 428/2019.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM /Votorantim, 2019.

Rubrica	Referência	Intervenção	Quantificação	Estimativa de Custo (R\$)
Extensão do bulevar	E1	Extensão do bulevar no trecho localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiacú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	2.550 m²	1.338.750
Construção de Vias Públicas	E2	Via de pedestres e ciclistas entre a futura Av. D (atual Favela da Linha) e a Av. Queiroz Filho - não inclui desapropriação ou gestão de servidão de passagem, localizada no condomínio cadastrado sob os contribuintes nº 1184 a 1723 da quadra 85	950 m²	237.500
	E3	Via entre Av. Gastão Vidigal e Av. Dr. José César de Oliveira (não inclui desapropriação), localizada nos lotes 4 e 16 da quadra 86	4.080 m²	1.020.000
	E4	Via entre as ruas Dr. Seidel e Fröben, localizada no lote da SPTrans objeto do Cenário A, separando a quadra destinada ao EHS do PIU VL da quadra destinada ao EHS da PPP Casa da Família (não inclui desapropriação)	2.800 m²	700.000
	E5	Trecho da Rua Potsdam, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiacú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²	360.000
	E6	Trecho da Rua Heliópolis, localizado na ZEIS 5 da CEAGESP, entre a Rua Japiacú e a Avenida Dr. Gastão Vidigal, após desativação do entreposto	1.440 m²	360.000
Regularizações Cingapura Madeirite	E7	Recuperação de créditos e regularização edilícia e fundiária do Conjunto Cingapura Madeirite	400 UHS	4.500.000
Custos Condominiais	E8	Administração, funcionários, manutenção predial	60 meses	7.200.000
Gestão de Servidão de Passagem	E9	Segurança, manutenção, água e luz referentes à via da Intervenção E2	60 meses	800.000
Equipamentos públicos - mobiliário	E10	Instalação de mobiliário e equipamentos técnicos	6.750 m²	10.125.000
TOTAL Eletivas				26.641.250

Tabela VI - Programa de Intervenções Eletivas do PIU-VLVL - Projeto de Lei nº 428/2019.

Elaboração - SPUrbanismo/URBEM /Votorantim, 2019.

Na nova modelagem também se contradizem mais acentuadamente os argumentos que justificam o não o atendimento integral aos moradores realocados pela intervenção dentro do seu plano urbanístico, uma vez que I) o impeditivo alegado de se promover uma “excessiva concentração de HIS” em edifícios contrastantes com a morfologia urbana circundante será igualmente incentivado, porém se colocando um número equivalente de cerca de 1,2 mil unidades habitacionais em uma quadra localizada não ao largo do bulevar planejado mas no miolo da Vila Leopoldina, cujos prejuízos derivados da concentração podem ser aumentados

por o terreno não ser beneficiado pelas melhorias de infraestrutura do programa de intervenção; II) o novo bairro a ser criado pelo plano urbanístico ficará com apenas parte dos equipamentos públicos que poderiam ser aproveitados por toda a população de baixa renda, apartando as famílias de serviços oferecidos nos outros condomínios e impedindo aquelas vindas da Favela da Linha de apropriar das anunciadas vantagens de um espaço de “convívio plural” de espaços públicos e áreas verdes habitados por camadas distintas; III) a adequabilidade do plano de reassentar parte dos moradores das favelas para um terreno externo se baseava fortemente na suposição de que o terreno da SP-TRANS teria sua liberação mais facilitada por se tratar de uma negociação com um órgão do poder público municipal, o que se desmentiu tanto do ponto de vista financeiro, pois se revelou a necessidade de pagar uma alta indenização, como do ponto de vista burocrático, pois se confirmou a impossibilidade de utilização a curto prazo em virtude da contaminação da área (o que já era de conhecimento da Prefeitura, porém foi ocultado no caderno de estudos, reforçando o caráter eminentemente funcional do instrumento). A ação do poder público é aqui tão comprometida com a realização de lucros que, antes de se exigir a adoção de outra alternativa viável, como a transferência do condomínio para outro terreno, o próprio impedimento é mobilizado como um argumento para permitir o início do desenvolvimento imobiliário dos terrenos dos proponentes mesmo diante da permanência da população na favela da Linha por pelo menos três anos a partir do início da intervenção, dado que o segundo leilão de PCA, que fornecerá os recursos para a edificação de HIS na área externa, não tem prazo de realização, apenas previsão de ocorrer no Ano 3. Portanto, se controverte a premissa fundamental do discurso que caracteriza o PIU-VLVL como uma intervenção de interesse público cujo objetivo seria fornecer uma solução habitacional às favelas da Vila Leopoldina.

A permanência da favela da Linha na etapa inicial de implantação, por sua vez, é acompanhada do adiamento ou facultação de algumas das melhorias relativas ao sistema viário do perímetro de intervenção, quase todas estas retiradas das intervenções obrigatórias, à exceção da construção ou recomposição das ruas sobre as quais se assentam as favelas do Nove e da Linha, previstas nas suas respectivas etapas de remoção. O Anexo 5.1 do Projeto de Lei nº 428/2019 declara que as intervenções de caráter eletivo serão selecionadas dentre a lista apresentada conforme sejam propostas pela Prefeitura, com consulta ao Conselho Gestor da AIU-VL. Na prática, isso significa que itens originalmente contemplados no plano de ordenamento urbanístico, como extensão da área verde, abertura de novas vias e criação de servidão de passagem para pedestres e ciclistas são tornados opcionais e, em caso de

arrecadação adicional, poderão receber prioridade de investimento frente a itens essenciais para assegurar a permanência das famílias nas moradias populares e fornecer a infraestrutura necessária aos condomínios de uso misto, que também foram relegados a esta lista eletiva. As medidas tornadas opcionais incluem a já citada regularização do Conjunto Madeirite, o custeio, durante os primeiros 60 meses de ocupação, das despesas condominiais relacionadas à administração, funcionários e manutenção predial, a instalação de mobiliário e equipamentos técnicos dos equipamentos públicos de ambos os condomínios HIS novos, ficando obrigatória apenas a construção e reforma dos condomínios, construção e acabamento das salas que receberão os equipamentos públicos e comércios nos térreos e o custeio da gestão social e condominial nos 60 meses iniciais. Portanto, se os moradores da favela da Linha não possuem sequer garantias de que serão contemplados com novas moradias em um futuro próximo e o farão sem desfrutar do espaço idealmente democratizado do plano urbanístico do PIU-VLVL, estes se juntam aos moradores da favela do Nove no fato de não terem assegurados o custeio das despesas condominiais nos anos iniciais de ocupação e o fornecimento do mobiliário dos equipamentos públicos de seu novo condomínio, enquanto os moradores do Cingapura Madeirite não recebem perspectivas imediatas do projeto solucionar a regularização da posse de seus apartamentos.

Se ao longo do processo participativo a parceria público-privada pôde conferir legitimidade à imagem de interesse público da intervenção, convencendo a população afetada de que o PIU seria a única alternativa possível para superação de sua condição de vulnerabilidade social, a versão final do projeto assume algumas medidas que impõem a violência típica da ação estatal contra as camadas mais pobres que atuarão de forma subalterna no espaço de consumo que ali se engendra. A revelação destes novos contornos se deu em um momento em que parecia já estar criado um consenso em torno dos discursos elaborados pelos proponentes. Nas falas de moradores expressas na quarta audiência pública ocorrida em novembro de 2021, se mostrou latente a exaustão, diante do desenvolvimento tão prolongado dos processos participativos e o progresso lento de aprovação do projeto, em seguir discutindo aspectos de interesse dos planejadores, como os detalhes da modelagem financeira. No geral, as ideias mais reproduzidas pelos moradores das favelas foram a de que o PIU constituía a única solução possível ao seu acesso regular à moradia após esse direito ser sabotado durante suas vidas pelo poder público, e a construção dos prédios deveria ser a mais célere possível para essa oportunidade não ser perdida; a de que os opositores ao PIU são motivados pelo desejo de segregação e uma recusa a compartilhar o bairro de classe média-alta com a população mais pobre, reivindicando que os mais pobres também

frequentam os espaços de consumo do bairro e possuem um sentimento de pertencimento tão legítimo quanto os mais ricos (este argumento foi mobilizado também por alguns vereadores e corroborado pelo fato da única oposição atuante durante o processo participativo e também na referida audiência ter sido a Associação Viva Leopoldina, composta por moradores dos condomínios de alto padrão do bairro); e a de que a regularidade do processo de remoção e reassentamento dos moradores seria garantido pelo modelo “chave contra chave”, ou seja, os moradores só podem ser retirados de suas casas com posse da chave da casa nova, o que foi repetido tanto pelos vereadores quanto pelo representante da Votorantim. Esta garantia não está, no entanto, contemplada no projeto de lei.

Embora o processo de aprovação do projeto do PIU-VLVL prossiga indefinido, transformações ligadas ao ensejado potencial de estabelecimento de um “distrito de inovação” na região do CEAGESP já vem ocorrendo, mostrando os primeiros indícios do setor privado buscando se beneficiar do potencial de valorização em virtude da expectativa da formação de uma expansão da centralidade de negócios e alimentando o discurso apresentado tanto pelo PIU Arco Pinheiros quanto pelo PIU-VLVL que assume uma vocação para estes recortes espaciais, tendo em vista a proximidade com a Cidade Universitária e a presença de polos produtivos e serviços modernos na Vila Leopoldina e no Jaguaré, justificando a necessidade de produzir um espaço que incentive a concentração de empresas e a competitividade de mercado para a promoção da inovação, evidenciando o caráter neoliberal tanto do paradigma de construção de conhecimento, que deve se voltar cada vez mais à reprodução econômica e deve se adaptar às novas condições de produção, quanto da produção e reprodução do espaço urbano, que na forma de novos instrumentos de parceria público-privada crescentemente delega sua concepção ao capital privado, concedendo incentivos cada vez mais generosos para abrir frentes de investimentos lucrativos por meio da incorporação imobiliária de alto padrão ligada ao terciário avançado. Por meio de arranjos interempresariais compactuados com o poder público e sociedade civil locais, são oferecidos produtos de alta demanda solvável que se renovam para atender as exigências de fluidez do capital financeiro em escala global, extraindo rendas, juros e lucros deste processo, e reinserindo espaços no circuito de troca através das intervenções urbanas (SANTOS, 2015).

Os documentos de planejamento estatais voltados à região e as peças de *marketing* dos empreendimentos intensivos em capital recém-instalados ou em perspectiva de construção na Vila Leopoldina compartilham o consenso em volta da formação de um distrito inovativo, se coadunando com a vertente teórica que Santos (2015) classifica como de desenvolvimento endógeno, que se fundamenta no desenvolvimento tecnológico e nas vantagens intangíveis da

proximidade para explicar a importância da aglomeração para o processo de acumulação e situar as novas dinâmicas que incentivam processos de centralização geográfica do capital e reorientam o registro escalar centrado na metrópole. No entanto, ao se adotar uma perspectiva abstrata do espaço como palco de eventos externos a ele, ele se torna um instrumental analítico pelo qual o saber se realiza a serviço do poder como uma “abstração concreta” que separa o espaço do seu conteúdo social e desconsidera que as estratégias de acumulação de capital têm no espaço urbano o maior objeto dos negócios, sendo disposto efetivamente na sua produção para abertura de novas frentes de valorização que aniquilam as marcas do espaço histórico que não se adequam aos objetivos atuais de acumulação. Essa perspectiva aparece fortemente no anúncio de um campus para abrigar os 7 mil funcionários das 26 empresas do maior grupo de publicidade do mundo, a WPP, apresentada como uma solução para estimular a integração, a colaboração e a criatividade pela proximidade entre os trabalhadores, sendo a escolha pela Vila Leopoldina explicada pela atratividade já constituída do distrito em virtude da concentração existente de startups e empresas de indústria criativa. A parceria da WPP com umas das maiores incorporadoras de edifícios de escritório do Brasil, a Brookfield, é tratada como uma mera externalidade do negócio, ficando oculta a oportunidade de investimentos lucrativos aberta pela própria construção e locação do edifício, que será gerido por um contrato de aluguel de longo prazo⁶⁷.

No âmbito dos terrenos do Grupo Votorantim, o seu braço imobiliário, a Altre, prosseguiu a expansão de suas atividades se tornando, em 2021, proprietária integral do empreendimento *Atlas Office Park*⁶⁸, um empreendimento no perímetro de adesão do PIU-VLVL que embora já esteja consolidado poderá aumentar sua rentabilidade com a locação de escritórios corporativos pela atração de capitais na esteira dos empreendimentos planejados. Além disso, a instalação de empreendimentos temporários nos três terrenos que serão alvo de parcelamento, o que já era previsto no caderno de estudos do PIU, se concretizou através do *Spark*, um espaço que reaproveitou as instalações industriais misto de 107 mil m² para constituir diferentes projetos, abrangendo áreas corporativas, de lazer, cultura e gastronomia, cuja slogan é “ explore o lado inteligente da cidade, qualidade de vida, bem-estar, comunidade urbana de experiências, criatividade, interação, troca e inspiração”⁶⁹.

⁶⁷ WPP faz acordo com Brookfield para criar “templo da criatividade” no Brasil Disponível em: <<https://neofeed.com.br/blog/home/wpp-faz-acordo-com-brookfield-para-criar-um-templo-de-criatividade-no-brasil/>>. Acesso: 10/01/2023.

⁶⁸ Altre, do Votorantim, paga R\$ 200 mi na 2ª aquisição de prédio corporativo. Disponível em: <<https://imoveis.estadao.com.br/investir-imoveis/altre-do-votorantim-paga-r-200-mi-na-2a-aquisicao-de-predio-corporativo/>>. Acesso: 10/01/2023.

⁶⁹ Spark. Disponível em: <<https://sparksp.com.br/pt/>>. Acesso: 10/01/2023.

Dos empreendimentos do *Spark*, o maior deles é o *State*, instalado na antiga indústria Metalúrgica Atlas e definido como um “centro de inovação independente abarcando grandes corporações, startups, cientistas e criadores”⁷⁰, que oferece infraestrutura e serviços como espaços flexíveis para trabalho em equipe ou *co-working* compartilhado, aluguel de laboratórios, auditórios, espaços para reuniões e eventos, vendidos através de um plano de filiação. Nesse caso, o conceito de campus, além de promover o ideal de proximidade ao abrigar estações de trabalho da própria Votorantim, mobiliza também a obtenção da renda pela locação e utilização desses serviços, que são utilizados por empresas como BNP/Paribas, Braskem, La Fabrique e Tok & Stok, possuindo na prática um funcionamento muito semelhante a de um edifício corporativo, mas com uma série de produtos adicionais para consumo das empresas, nos quais se incluem as vantagens intangíveis da participação em uma comunidade de pesquisadores e empreendedores. Outra vertente de negócios do *State* consiste na prestação de serviços de incubação de empresas e consultoria, que são vendidos como um posicionamento no ecossistema de inovação através do incentivo e aceleração de empresas, *startups* e projetos de desenvolvimento e tecnologia.

Já o *ARCA*, instalado em outro antigo galpão da década de 1950, é um espaço de 9.000 m² com 16 metros de pé direito, possuindo versatilidade para acolher diferentes tipos de projetos, podendo ser alugado para realização de shows, feiras, festivais, filmagens e eventos corporativos. Também se estabeleceu em um dos terrenos o *Pátio Caeté*, uma iniciativa da Votorantim para produção e venda de plantas e insumos para paisagismo. O restaurante *Nave 6* possui cardápio especial para o *Spark* e seus eventos. Ainda há dois espaços não vendidos, um prédio de 10 andares capaz de receber mais de 1.000 pessoas, colocado como ideal para empresas que buscam integrar suas atividades em um único local, e outro prédio de cerca de 2.400 m², vendido como um ponto de encontro para novas ideias, colaboração e empreendedorismo. Apostando no discurso do distrito inovativo, o Grupo Votorantim pode assim mobilizar oportunidades de renda através de negócios diversificados, sobretudo ligados ao segmento corporativo, mas também aos ramos de eventos, audiovisual e paisagismo, mantendo seus terrenos rentáveis através de atividades conectadas à nova vocação estimulada para o bairro sem precisar comprometê-los por ora às transformações projetadas pelo PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos, cuja execução não está garantida.

⁷⁰ State. Disponível em: <<https://www.state.is/>>. Acesso: 10/01/2023.

Considerações finais

A pesquisa apresentada busca situar, em diversas frentes de análise, o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos no movimento de reafirmação das intervenções urbanas baseadas em parcerias público-privadas como dispositivos fundamentais de reposição do pacto político firmado desde a década de 1980 entre Estado, grupos empresariais nacionais e capital financeiro mundializado enquanto estratégia de adiamento do atual estágio de crise pela eleição da metrópole enquanto escala prioritária e do processo de produção e reprodução do espaço urbano em si enquanto objeto fundamental da acumulação contemporânea. Para tal, foi preciso caracterizar a reafirmação da metrópole paulistana na hierarquia espacial brasileira em decorrência da relativa desconcentração industrial e o direcionamento de investimentos ao segmento imobiliário, sobretudo aquele ligado ao sub-ramo de edifícios corporativos, com alta demanda solvável e com exigência de instalação concentrada das empresas de grande porte e dos serviços modernos que dão suporte à gestão e controle do capital, redundando na reversão da lógica expansionista sustentada pelo Estado nacional e a centralização geográfica do capital que colocou o poder público municipal como o maior mediador da realização de mais-valias e alçado a promotor da cidade em si como negócio rentável e alinhada às exigências competitivas criadas em escala global, criando um nexos direto entre a escala local e a global e associando a liquidez reunida pelo mercado financeiro em contexto de migração intersetorial dos investimentos do setor secundário para o terciário, formando um consenso em torno da necessidade de disponibilizar, a preços baratos, com estímulos construtivos à ocupação adensada e fornecimento de infraestrutura, uma significativa oferta de terrenos “liberados” de seu valor de uso já consolidado em bairros centrais para a atividade da incorporação em porções inteiras da cidade, transformadas em centralidades de negócios pelas operações urbanas, constituindo assim um primeiro ciclo consolidado sobretudo durante a década de 1990.

Retomou-se também as explicações para a crise de superoferta de produtos imobiliários do sub-ramo corporativo no início da década de 2000 e a migração dos investimentos em direção ao sub-ramo residencial de alto padrão, o que significou a diminuição de investimento público nas intervenções urbanas, de forma a situar o seu ressurgimento na década de 2010. A renovação do arcabouço normativo das intervenções a partir dos instrumentos instituídos durante a vigência do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050/2014) representou uma tentativa de abertura de nichos de investimento não contemplados pela primeiro ciclo de operações urbanas pelo

redirecionamento dos estímulos à intensificação de capital baseada nos negócios imobiliários, sobretudo em regiões de desindustrialização localizadas em porções lindeiras à linhas férreas de trens metropolitanos e aos rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, que já haviam experimentado um processo inicial de substituição das indústrias por edifícios residenciais de alto padrão e novas atividades produtivas e de serviços mas se tornaram prioritárias do ponto de vista do planejamento para o adensamento construtivo e demográfico, sendo incorporadas à Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

Focou-se então na análise das diretrizes das intervenções urbanas e sua reorganização sob o instrumento do PIU, e de como a adaptação deste modelo baseado na participação privada na arrecadação de fundos para a execução de intervenções para melhorias infraestruturais e formas inéditas de mediação baseadas na apresentação de estudos técnicos e formas de participação pública prévias à intervenção acabou por viabilizar a elaboração de projetos que, ao contrário de estimular as transformações de grande escala para os setores da MEM, atuaram para o aprofundamento da ingerência privada ao permitir às empresas a concepção de requalificações urbanas em escalas menores e abrangendo seus próprios terrenos, através dos instrumentos de PMI e MIP, e da condução de processos de concessão de equipamentos públicos, como no caso dos terminais de ônibus, tendo como resultado o atraso na efetivação dos projetos voltados às regiões definidas como prioritárias. Pelo contrário, o diagnóstico do PDE 2014 elaborado pela Prefeitura e os dados de lançamentos imobiliários da Embraesp apontam que a não aprovação, até o momento, dos PIUs do Setor Orla Ferroviária e Fluvial, somada ao fato da LPOUS de 2016 ter condicionado a cessão de parâmetros urbanísticos mais permissivos a estes territórios à efetivação de seus respectivos planos, fez com que durante o período de vigência da atual política de desenvolvimento urbano os investimentos imobiliários tenham se direcionado a regiões que receberam incentivos imediatos de zoneamento, sobretudo aquelas abrangidas pelos EETUs e ZEUs, estimulando a concentração geográfica de lançamentos no entorno de corredores de ônibus e estações de metrô, seja em áreas centrais ou sub-centros antes considerados periféricos que se tornaram altamente rentáveis ao mercado residencial de alto padrão, dispensando, ao contrário dos setores da MEM, o custeio de intervenções que permitam a instalação do mercado corporativo. A continuidade da baixa atividade de lançamentos deste sub-ramo na última década pode apontar para os limites da extensão da centralidade de negócios e as dificuldades de formação de um consenso para a aprovação destes PIUs.

De forma a entender como as transformações ocorridas nas últimas décadas se relacionam ao crescimento do caráter estratégico para a reprodução do espaço que o distrito

da Vila Leopoldina obteve, o que se comprova pela sua inclusão tanto em um PIU de maior escala, fazendo parte do, Arco Pinheiros, quanto por outro que se tornou paradigmático do novo modelo de intervenção, possibilitado pela introdução de PIUs motivados por interesse privado, nomeado Vila Leopoldina-Villa Lobos, se discorreu um breve histórico de ocupação do bairro e a caracterização da atuação diferenciada do mercado imobiliário em diferentes porções do distrito desde a década de 1980, mostrando a consolidação e a migração locacional dos condomínios-clubes em direção à porção oeste do bairro a partir da década de 2000, que foi acompanhada pelo início da inserção desta parte do distrito no mercado corporativo com o lançamento de empreendimentos na virada para a década de 2010. A potencial rentabilidade da área de instalação desses edifícios é ampliada por estar mais fortemente conectada ao eixo empresarial da Marginal Pinheiros, ser valorizada pela proximidade ao Parque Villa-Lobos e com perspectiva de transformação mais acentuada diante da possibilidade ainda não realizada de substituição das atuais instalações do CEAGESP por um grande complexo imobiliário, sendo essa entrada dos escritórios um primeiro momento de dotá-la de uma certa centralização que aumentou seu potencial de ascensão na hierarquia espacial da metrópole, o que foi aproveitado por dois planos a partir da instituição de alguns instrumentos no período de vigência do PDE-2014.

Desta forma, se pôde analisar a abertura da frente de expansão imobiliária que poderá ser proporcionada pelo PIU VL-VL em duas escalas: a de extensão do eixo empresarial-comercial da metrópole em direção à porção norte da Marginal Pinheiros e a de prolongamento do vetor residencial de alto padrão da Vila Leopoldina em direção ao entorno do CEAGESP, podendo constituir a ponta-de-lança da intensificação de capital nessa região com a promoção de usos mistos voltados aos consumidores de alta renda e demanda solvável, planejada para receber grande adensamento construtivo pelo PIU-ACP, tanto a partir do projeto estratégico para o terreno atualmente ocupado pelo entreposto quanto pelo aumento do aproveitamento construtivo nas quadras lindeiras à Avenida Gastão Vidigal.

A união desses dois movimentos se efetiva no PIU pela proposta de renovação dos estoques de potencial construtivo adicional para todo o Arco Pinheiros a médio prazo e a concentração da atratividade nos lotes oriundos do reparcelamento dos terrenos do Grupo Votorantim a curto prazo, nos quais se pretende executar uma significativa transformação dos parâmetros urbanísticos, ao conferir o maior coeficiente de aproveitamento possível, a abolição das limitações de gabarito e incentivos ligados ao uso misto (semelhante ao que ocorre nas ZEUs), além do acréscimo de área aproveitável por conta do modelo de parcelamento adotado no projeto permitir que a proporção de destinação de áreas públicas

seja menor do que a exigida em um processo usual, bem como a minoração das contrapartidas relativas à aplicação do maior potencial construtivo, sobretudo a outorga onerosa do direito de construir, cujo pagamento foi incorporado aos custos de execução das intervenções, sendo essas expressões do caráter monopolístico do instrumento elaborado pelos seus proponentes. A própria dinâmica de cessão do estoque de PCA reforça a tendência ao monopólio na medida em que será estruturada pela realização de dois leilões na qual o vencedor do primeiro certame obterá uma área de construção adicional (266 mil m²) cuja utilização é restrita ao perímetro de adesão da AIU-VL e ajustada à demanda suficiente para dotar a totalidade dos lotes alvo do parcelamento do maior aproveitamento possível (240 mil m²), havendo também um mecanismo que garante o repasse desonerado dos 244 mil m² restantes de PCA, que não possuem restrição de utilização em todo o Arco Pinheiros, ao mesmo vencedor no caso de ausência de lances no segundo leilão, permitindo assim a criação de um mercado secundário de venda de títulos controlado por um único possuidor de oferta em um cenário projetado de alta valorização do solo urbano em decorrência do desenvolvimento de produtos imobiliários de rentabilidade exclusiva à localização central em formação, voltados à demanda solvável dos segmentos de altas rendas.

No entanto, se aponta que a extensão da centralidade possibilitada pela intervenção, em um momento de aparente retração do mercado corporativo, se dará de forma controlada, tendo o consórcio liderado pela Votorantim flexibilidade na distribuição das unidades entre os sub-ramos de escritórios e residencial e na definição cronograma de implantação dos empreendimentos e de disponibilização do estoque de PCA de acordo com ciclos do mercado, podendo após a primeira década de vigência do PIU comercializar livremente este estoque a outros empreendimentos no âmbito do Arco Pinheiros, conforme a organização dos leilões. O uso inédito que se faz da modalidade de MIP do PIU, neste sentido, representa não só a entrada decisiva da iniciativa privada na elaboração e execução das intervenções urbanas, mas também a formação de um modelo culminante de adaptação e comprometimento destes instrumentos ao mercado imobiliário contemporâneo, crescentemente sujeitado ao capital financeiro mundializado e suas exigências de acumulação de tipo rentista, sendo a política urbana adaptada pelas empresas que a concebem de forma a ajustar a escala das requalificações às áreas estritamente necessárias para executar seus negócios e instituir garantias de rentabilidade, diminuição de riscos de realização das mercadorias e controle de todas as etapas do processo.

Sendo a aprovação do PIU condicionada também à sua avaliação em um extenso processo participativo e à votação pela Câmara Municipal, se apresentou também uma

discussão inicial sobre a importância do discurso mobilizado pelos proponentes no sentido de apresentar a intervenção enquanto um fim de interesse público, evidenciando como os estudos constituem um instrumento político e ideológico de caráter fortemente neoliberal. Foram expostas algumas contradições, evidentes já na fase de projeto, acerca da representação institucional do PIU-VLVL enquanto uma solução de fornecimento de habitação para a população de baixa renda do perímetro de intervenção possibilitada pelo financiamento privado, dissimulando a necessidade dos proponentes de remover o espaço historicamente apropriado para operacionalizar sua reprodução como negócio. Do ponto de vista do projeto de lei, a ordem de prioridades do programa de intervenções e sua forma de custeio evidenciou como o fornecimento de infraestrutura à região poderá se tornar dependente de investimentos públicos a médio e longo prazo devido à subestimação das contrapartidas apresentadas na modelagem financeira e o embasamento do seu pagamento pela entrega direta das obras em detrimento a repasses significativos aos fundos públicos, ser limitado a melhorias estritamente necessárias à implantação dos empreendimentos privados e insuficiente até mesmo para o atendimento imediato aos moradores das favelas e ocupações, o que se expressa principalmente no fato de que as famílias da favela da Linha terão de aguardar pela realização do segundo leilão de PCA, que não possui prazo definitivo de execução, e pela conclusão da descontaminação de um terreno ZEIS externo, para ter início a construção do condomínio de HIS para o qual serão reassentadas, e a previsão de que os novos condôminos ficarão a cargo do custeio de uma série de despesas coletivas, uma vez que o pagamento de serviços de administração, funcionários e manutenção predial pela empresa que executará a intervenção foram delegados ao programa de intervenções eletivas, que não possuem garantia de inclusão em nenhuma das etapas do projeto. Ao comparar a versão do projeto apresentada no caderno de estudos àquela consolidada no projeto de lei, se observou como uma série de garantias previstas para a população de baixa renda foi retirada e contrapartidas foram diminuídas, mostrando que apesar do processo participativo dos PIUs ser defendido como uma garantia de democratização das decisões, os interesses privados prevaleceram frente mesmo a comprometimentos realizados publicamente, embora estes já fossem insuficientes para caracterizar o projeto como fruto de uma motivação coletiva.

O PIU-VLVL constitui um modelo bastante particular frente ao restante dos projetos propostos no âmbito do PDE 2014, tendo sua constituição circunstanciada pela iniciativa individual de um conglomerado empresarial, evidenciando ao mesmo tempo a diversidade de aplicação do instrumento e o seu desacerto (que pode se revelar estratégico para a produção da cidade como negócio) em relação ao seu objetivo inicialmente planejado, de constituir a

transformação de territórios em maior escala, abrangendo setores inteiros do Setor Orla Ferroviária e Fluvial. Entretanto, diante da pequena amostra de PIUs em execução corrente, a incerteza de aprovação da maioria das propostas e a iminência de discussão de um novo Plano Diretor⁷¹, conclusões mais assertivas sobre os efeitos da aplicação deste instrumento na cidade e na Vila Leopoldina em específico só poderão ser realizadas posteriormente. No entanto, se defende que, mesmo em caso de não se efetivar, o modelo concebido pelo Grupo Votorantim poderá constituir um paradigma de atração de investimentos, e, em um cenário de aprofundamento da flexibilização da participação privada nas intervenções urbanas, servir de base para uma nova revisão deste instrumento, movimento que é sinalizado pela declaração da Prefeitura, no Diagnóstico de Aplicação do PDE 2014-2021, de desejo de continuidade dos PIUs enquanto instrumento mediador e o reforço de necessidade de seu aperfeiçoamento.

⁷¹ Câmara de SP aprova prorrogação da revisão do Plano Diretor da cidade para março de 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/12/13/camara-de-sp-aprova-nova-prorrogacao-da-revisao-do-plano-diretor-da-cidade-para-marco-de-2023.ghtml>>. Acesso: 20/01/2023.

Referências bibliográficas

ABASCAL, E.H.; KATO, V.; CYMROT, R. Transformações da área-alvo da Operação Urbana Vila Leopoldina-Jaguareé pelo mercado imobiliário: a verticalização residencial como motor de desenvolvimento urbano. EURE (Santiago), v. 39, n. 116, p. 75-99, 2013.

CARLOS, A.F.A. São Paulo: do capital industrial ao capital financeiro. In: CARLOS, A. F. A.; OLIVEIRA, A. U. de (orgs.). Geografias de São Paulo: a metrópole do século XX. São Paulo: Contexto. 2004. p. 51-84.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Espaço-Tempo da Vida Cotidiana na Metrópole. São Paulo: Labur Edições, 2017, 2ª edição revisada, 317p.

De Biaggi, Gabriella Duarte Dantas. Expansão da centralidade e condições de monopólio na metrópole de São Paulo: o Projeto de Intervenção Urbana Arco Jurubatuba. Trabalho de Graduação Individual apresentado à Faculdade de Filosofia, Letra e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Bacharel em Geografia. São Paulo, 2019. 142f.

FIX, Mariana. A “fórmula mágica” da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. Urbanismo: dossiê São Paulo-Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB, p. 185-198, 2004.

LENCIONI, S. A metamorfose de São Paulo: o anúncio de um novo mundo de aglomerações difusas. Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD, [S. l.], n. 120, p. 133–148, 2012. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/176>. Acesso em: 4 nov. 2022.

PADUA, Rafael Faleiros de. Produção e consumo do lugar: espaços de desindustrialização na reprodução da metrópole. 2012. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.8.2012.tde-04072012-132838. Acesso em: 2022-10-14.

PADUA, R. F.. Produção Estratégica do Espaço e os "Novos Produtos Imobiliários". In: Ana Fani Alessandri Carlos; Danilo Volochko; Isabel Pinto Alvarez. (Org.). A Cidade Como Negócio. 1.ed., 1ª reimpressão - São Paulo: Contexto, 2018. 272 p. (Metageografia: v.2), p. 145-163.

RODRIGUES, L.R. Territórios invisíveis da Vila Leopoldina: permanência, ruptura e resistência na cidade. 2013. 240f. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTOS, César Ricardo Simoni. A nova centralidade da metrópole: da urbanização expandida à acumulação especificamente urbana. 2013. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.8.2013.tde-28032013-122800. Acesso em: 2022-09-28.

SANTOS, César Ricardo Simoni. Do lugar do negócio à cidade como negócio. In: Carlos; Alvarez; Volochko. (Org.). A Cidade Como Negócio. 1.ed., 1ª reimpressão - São Paulo: Contexto, 2018. 272 p. (Metageografia: v.2), p 13-42.

SEABRA, O. Os meandros dos rios nos meandros do poder: Tietê e Pinheiros: valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo. 1. Ed. São Paulo: Alameda, 2015.

SILVA, Fernanda Pinheiro da. A urbanização e o movimento de regulação do urbano: uma análise crítica das transformações da várzea do rio Tietê. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.