

ARTIGOS

A LÓGICA DA “CONTA INVERSA”: RENTABILIDADE IMOBILIÁRIA E INTERESSE PÚBLICO NO PROJETO URBANO PIU VILA LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS EM SÃO PAULO

Isadora Marchi de Almeida*

Paula Freire Santoro**

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

**Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

Resumo

Este artigo investiga mudanças nas lógicas que embasam instrumentos urbanísticos que funcionam como políticas habitacionais inclusivas relacionando sua literatura ao estudo de caso do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos (PIU-VL) na cidade de São Paulo. O caso revela uma mudança nos mecanismos de financiamento na qual o modelo tradicional de captura da mais-valia calculada segundo o potencial construtivo disponível na área se transformou em uma “conta inversa” em que o custo da execução das intervenções de interesse público (composto principalmente da habitação) se torna o valor a ser capturado. A conclusão a que se chega é de que a “conta inversa” se aproxima de dinâmicas das parcerias público-privadas, traz riscos de subordinação do interesse público à lógica imobiliário-financeira e está estruturada com base na rentabilidade imobiliária privada como ponto de partida, mas, principalmente, como limitador das intervenções de interesse público, fragilizando compromissos do poder público perante a população afetada.

Palavras-chave

Métodos, técnicas e instrumentos de planejamento; Habitação; Economia urbana; Financiamento de políticas urbanas; Projeto de Intervenção Urbana; Recuperação de Mais-valia Fundiária; Habitação Social.

ARTICLES

THE LOGIC OF THE “REVERSE ACCOUNT”: REAL ESTATE PROFITABILITY AND PUBLIC INTEREST IN THE PIU VILA LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS URBAN PROJECT IN SÃO PAULO

Isadora Marchi de Almeida*

Paula Freire Santoro**

*Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brazil

**Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Projeto, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brazil

Abstract

This paper investigates changes in the logic underpinning the use of urban incentives in the form of inclusive housing policies, relating the relevant literature to the case study of the Vila Leopoldina-Villa-Lobos Urban Intervention Project (PIU-VL) in São Paulo-SP. The case reveals a shift in the mechanisms of municipal financing in which the traditional model of capturing the surplus value calculated from the available building potential of the territory has been transformed into an “inverse account”, in which the cost of executing public interest interventions (primarily housing) becomes the amount of surplus value to be captured. The paper concludes that the “inverse account” aligns with the dynamics of public-private partnerships, poses risks of subordinating public interest to the logics of the real estate and finance, and is structured around private real estate profitability not only as a foundational element, but above all, as a limiting factor for public-interest interventions, thereby weakening the commitments of the public authorities toward the affected population.

Keywords

Planning methods, techniques and instruments; Housing; Urban Economy; Financing of Urban Policies; Urban Development; Land Value Capture; Affordable Housing.

A LÓGICA DA “CONTA INVERSA”: RENTABILIDADE IMOBILIÁRIA E INTERESSE PÚBLICO NO PROJETO URBANO PIU VILA LEOPOLDINA-VILLA-LOBOS EM SÃO PAULO

Isadora Marchi de Almeida

Paula Freire Santoro

Introdução

Ao menos desde os anos 1970, o governo estadunidense e os de nações europeias impõem, como condição para o mercado imobiliário licenciar seus empreendimentos, a obrigatoriedade de prever recursos para a provisão de serviços ou equipamentos públicos, via “exações a partir do desenvolvimento urbano” (Altshuler; Gomez-Ibanez, 2000). Implementadas inicialmente em contextos de tensão urbana pelo crescimento rápido que demandava infraestruturas e pelo desejo de melhorar a saúde fiscal local¹, as exações podem ser relacionadas a recursos financeiros, fundiários, edifícios ou a serviços – como terrenos, obras ou serviços. São justificadas como forma de recuperar a valorização fundiária obtida com decisões públicas que permitem aumento de densidade construtiva ou usos mais rentáveis. Visam mitigar efeitos negativos da urbanização por meio da redistribuição de recursos e intervenções pelo território, mas podem ser ampliadas para atender a necessidades sociais indiretas (Silva, 1999). São um tipo de recuperação de mais-valias fundiárias urbanas pelo Estado em que, “como acabam em mãos privadas, o poder público deve intervir para que a coletividade possa reaver o que por direito lhe pertence” (*ibid.*, p. 65).

Na América Latina, o histórico de recuperação de mais-valias fundiárias remonta à criação de contribuições de proprietários para financiar obras públicas (Silva, 1999), com a utilização de tributos nas décadas de 1920 a 1940 em diversos

1. Como cenários de baixa arrecadação de impostos, limitações de endividamento e dependência municipal de transferência de recursos federais para investimento.

países. Perdeu força entre 1950 e 1960 em decorrência do foco em problemas urbanos de habitação e serviços públicos, temas então não abordados pela recuperação de mais-valias fundiárias. Nos anos 1970, retomou-se o interesse pelo tema, nele incorporando o controle do uso do solo, e, a partir de 1980, cada país desenvolve abordagem específica a respeito (*ibid.*).

São Paulo, no Brasil, e Bogotá, na Colômbia, são cidades pioneiras na América Latina na criação de regulações urbanas que usam a produção de moradia popular como forma de exaço em políticas habitacionais inclusivas (Calavita; Mallach, 2010; Santoro, 2015; 2019). Em ambas, a produção de habitação social pelo mercado imobiliário é incentivada por regulações para alteração de parâmetros de uso do solo e para a consequente valorização da terra, utilizando diferentes instrumentos por vezes combinados com subsídios públicos para produção habitacional massiva. Da luta popular pelo direito à moradia, o tema da habitação social tem sido mobilizado para justificar instrumentos que viabilizam a transformação de territórios para expandir fronteiras imobiliárias financeirizadas, ignorando a dimensão e a complexibilidade de suas necessidades habitacionais (Santoro, 2019).

A criação de instrumentos urbanísticos com incentivos para a construção de habitação de interesse social (HIS) em São Paulo cresce desde o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 (Prefeitura de São Paulo, 2002) (Stroher *et al.*, 2024; Santoro, 2015; 2019). O tema da habitação popular é instrumentalizado de modo análogo ao “falso problema” identificado por Bolaffi (1979), como forma de justificar incentivos urbanísticos e habitacionais à produção imobiliária de mercado, passando a falsa ideia de que se produz moradia popular quando esta, na realidade, é inacessível para quem mais precisa (Stroher *et al.*, 2024).

Este artigo avança nesse debate ao combinar a instrumentalização da política com uma transformação da política de reestruturação urbana, que se torna mais complexa e endógena. Complexa à medida que incorpora cada vez mais instrumentos e políticas e endógena porque foca a própria modelagem de projetos e a viabilização de propostas concentradas em poucos agentes e com reinvestimento da mais-valia recuperada no próprio perímetro de intervenção. A discussão é apresentada com base no caso do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos (PIU-VL), projeto urbano paulistano que usa mecanismos oriundos de Parcerias Público-Privadas (PPPs) com vistas a produzir a HIS necessária para viabilizar a proposta.

A metodologia envolveu (i) a análise da regulação urbana em São Paulo, dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) e dos cadernos e modelos apresentados publicamente neste estudo de caso; (ii) o acompanhamento de audiências públicas do PIU-VL; (iii) a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos,

empreendedores privados envolvidos e a população afetada; (iv) pesquisa de campo na área de intervenção e em contato com moradores e líderes das comunidades e favelas locais (Almeida, 2020; Almeida; Santoro, 2019). O recorte temporal é restrito à preparação e à discussão da proposta e do desenho da modelagem dentro do Poder Executivo, entre 2016 e 2019, que culmina no Projeto de Lei nº 428/19 (Prefeitura de São Paulo, 2019a)².

O modelo estudado, em vez de um cálculo da mais-valia a ser recuperada com base na valorização fundiária e no potencial construtivo disponível na área, torna-se uma “conta inversa”: o custo das obras de interesse público (composto principalmente de habitação restrita à demanda do perímetro do projeto urbano) se transforma no valor da mais-valia a ser recuperada. Conclui-se que essa inversão e a estrutura da regulação fragilizam compromissos do poder público perante a população afetada e sugerem uma subordinação do interesse público à lógica imobiliário-financeira.

1.1. Políticas habitacionais inclusivas em São Paulo

O município de São Paulo pode ser considerado uma arena de experimentais locais para novas possibilidades de articulação entre Estado e atores não estatais para a transformação urbana. Historicamente, a maioria de suas operações territoriais envolve negociações para incentivos, bônus de densidade ou mudanças no uso do solo por meio de cobranças ou transferência de direitos adicionais de construção, como no caso do Solo Criado nos anos 1970 (Rezende *et al.*, 2009), transformado em Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) no PDE de 2002 (Prefeitura de São Paulo, 2002)³, ou dos projetos Cura no entorno das linhas de metrô (Lucchese, 2004). Nos anos 1980, a habitação ganha espaço como moeda de troca com as Operações Interligadas (1984 a 1995)⁴, que permitiram construir mais em troca de compensação financeira ou da construção de moradias populares em outro imóvel, com o objetivo de promover a desfavelização (Wilderode, 1995). A partir de 1990, foram testadas as Operações Urbanas, instrumentos de recuperação da valorização da terra que foram transformadas em Consorciadas (OUCs) nos

2. O PL nº 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a) sofreu modificações enquanto ficou em discussão na Câmara Municipal de São Paulo e culminou na aprovação da Lei nº 17.968/2023 (*id.*, 2023). A fim de manter o rigor metodológico, focado na análise da modelagem, optou-se por manter o recorte da pesquisa centrado nos debates e alterações realizados no Executivo.

3. A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), previu a OODC como possibilidade de o proprietário de um imóvel comprar direitos de construir da Prefeitura para construir acima do coeficiente de aproveitamento (CA) básico do lote determinado pelo Plano Diretor e pelo zoneamento.

4. Foram consideradas inconstitucionais por modificar o zoneamento sem passar por processos democráticos obrigatórios para alterações da lei.

anos 2000 (Fix, 2001; Stroher, 2019) e, aos poucos, em suas revisões, incorporaram a obrigatoriedade de produzir habitação social.

Passados mais de vinte anos de regulação, gestão e implementação das OUCs em São Paulo e de Grandes Projetos Urbanos (GPU) semelhantes no país, as críticas focaram: (i) a fragmentação de seu debate, com pouca transparência e dificuldade de democratizar sua gestão, tornando-os “elitistas e autoritários” (Novais *et al.*, 2007, p. 170); (ii) a gestão pública ineficiente que deixa recursos inutilizados e não realiza intervenções previstas (Gueresi, 2023); (iii) mudanças dos agentes empreendedores, como empresas de infraestrutura e incorporadoras denunciadas e criminalizadas na Operação Lava Jato; (iv) o desejo dos incorporadores – expresso em conselhos gestores das OUCs – de pagar menos pelos direitos de construção e de ter previsibilidade nos valores; (v) a falta de projetos e parâmetros morfológicos; (vi) a ênfase da dimensão econômica com reinvestimento concentrado de recursos (Fix, 2001; 2007) que prioriza intervenções em infraestrutura viária – como pontes e túneis – de interesse de grupos dominantes, desconsiderando necessidades de comunidades afetadas pelas intervenções, ampliando desigualdades socioterritoriais (Novais *et al.*, 2007).

Paralelamente às críticas, cresceu a experimentação por meio de uma “nova geração” de GPU no país (Novais *et al.*, 2007). Assistiu-se (i) à emergência das “operações urbanas 2.0” (Stroher; Dias, 2017); (ii) à estratégia de planos que contêm outros planos em seu interior, como uma matrioska (Gueresi, 2024), mantendo áreas não regulamentadas dentro de áreas reguladas, em processos contínuos e de capacidade infinita de alteração que aumentam a complexidade e fragmentam o debate e o processo de tomada de decisão (Santoro, 2021); (iii) à procura de instrumentos alternativos aos do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), por vezes negligenciando impactos urbanos ou promovendo territórios excludentes (Santoro; Lima; Mendonça, 2018; Santoro, 2021); e, ainda, (iv) a um processo de inviabilização da produção de HIS causado mais por decisões políticas e procedimentos da burocracia do que por insuficiências de recursos financeiros, técnicos, operacionais e políticos (Gueresi, 2023). Não houve redução da atuação do Estado na transformação urbana, uma vez que este participa utilizando recursos financeiros, direitos de construir e imóveis como insumos para a transformação e para garantias a agentes do mercado (Santoro; Ungaretti, 2019).

Dentre tais experimentações no Brasil, é possível citar as operações urbanas em Belo Horizonte, fragmentadas (Freitas, 2016) e acompanhadas de crescente gestão empresarial da política urbana, como no caso da empresa PBH Ativos S.A. (Canettieri, 2017). No Rio de Janeiro, a financeirização às avessas da Operação Urbana Porto Maravilha (Oliveira *et al.*, 2012; Mosciaro; Pereira, 2019).

Em São Paulo, a OUC Água Branca, tida como exemplar, ao incorporar instrumentos urbanísticos para produzir HIS (Lima, 2017), teve arrecadação pífia.

São Paulo testou instrumentos alternativos às OUCs, como a Concessão Urbanística no PDE de 2002 (Prefeitura de São Paulo, 2002), aprovada em 2009. Nesse modelo, o governo paga uma concessionária pela construção e gestão dos serviços de um perímetro urbano, e esta pode explorar economicamente o parque imobiliário, os espaços e serviços privados e públicos durante prazo determinado por contrato. Em 2012, surge outro teste na mesma direção: a PPP Habitacional, gerida pelo Governo do Estado com formato semelhante ao da concessão, que influenciou a criação de uma PPP Habitacional municipal em 2018 (Almeida *et al.*, 2020). O PDE 2014 (Prefeitura de São Paulo, 2014) criou instrumentos de reestruturação urbana alternativos, como as Áreas de Intervenção Urbana (AIUs), as Áreas de Estruturação Local (AELs) e os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs). O PIU-VL articula um PIU a uma AIU como instrumento de gestão e financiamento da transformação urbana, que viabiliza recursos para a reestruturação.

1.2. PIU: dispositivo que reforça a lógica das PPPs

Os PIUs criados pelo PDE de 2014 (Prefeitura de São Paulo, 2014) aproximam os projetos urbanos das concessões e PPPs ao incorporar parte de suas lógicas (Santoro; Ungaretti, 2019) como “normalização da racionalidade empresarial” e de “generalização da concessão do espaço por meio do dispositivo do PIU” (D’Almeida, 2019, p. 223). É obrigatório que PIUs elaborem modelagens, típicas da estruturação de projetos de PPPs, exigindo consultores especializados, estudos de viabilidade econômico-financeira, jurídica e técnica; trata-se de processo custoso cuja estruturação com frequência se pauta em critérios de desempenho (entregas) e eficiência, utilizados para liberar contraprestações ou serviços. A aproximação com elementos típicos de concessões sinaliza uma confluência com atores privados que têm expectativas de alta rentabilidade e, ao mesmo tempo, afastam a possibilidade de elaboração de propostas pela sociedade civil organizada, que dificilmente dispõe de subsídio técnico e financeiro para desenvolvê-las. Como este artigo busca demonstrar, esses modelos de projeto detalham programas e custos de intervenções de interesse público para torná-los mais previsíveis e diminuir riscos do investidor privado, sem limitar as possibilidades de ganhos do produto imobiliário privado.

Nos projetos urbanos recentes, são mobilizados ativos públicos como a terra – base para o projeto, mas que também compõe garantias, podendo transformar-se em recursos para pagar contraprestações –, os direitos de construir – isentando ou dando descontos para empreendedores envolvidos no projeto – e subsídios e contraprestações financeiras pagas pelo Estado pelos serviços prestados.

As contraprestações por serviços expandem os ganhos antes restritos à execução de obras, incorporando o tempo nas lógicas de rentabilidade. Ao mobilizar ativos públicos, entende-se que os PIUs podem articular formas de privatização de tais ativos (Santoro; Ungaretti, 2019).

O PIU, previsto no PDE 2014 (Prefeitura de São Paulo, 2014) e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 56.901/2016 (id., 2016a)⁵, deve anteceder os instrumentos de gestão e financiamento: é o meio para sua elaboração, enquanto os demais instrumentos – como as OUCs, as AIUs e as AELs – são responsáveis por sua implementação. Cada PIU deve definir a área de intervenção e apresentar seu diagnóstico socioterritorial, os objetivos da intervenção, os impactos esperados da transformação urbana, além dos princípios e instâncias de gestão democrática e participativa.

PIUs podem ser propostos pelo poder público municipal ou por entes privados, que já participavam das políticas urbanas, mas tiveram sua permeabilidade na gestão pública ampliada com os PIUs. Esse instrumento estabelece procedimentos e incentiva o recebimento de propostas elaboradas de livre iniciativa pelo setor privado – via Manifestações de Interesse Privado (MIPs) e Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) –, desde que o projeto seja de interesse público; além disso, pode prever formas de remuneração a posteriori, caso o projeto tenha êxito.

O esforço de categorizar os PIUs é complexo, devido à diversidade de seus territórios, às escalas de intervenção, aos objetivos e instrumentos mobilizados. Há autores que os consideram instrumentos de mediação que subsidiam outros instrumentos finalísticos (como as OUCs) (Silva, 2018), enquanto outros definem PIUs como procedimentos (D’Almeida, 2019). Há, ainda, aqueles que categorizam por escala em três tipologias (Santoro; Nunes, 2018): (i) uma de reestruturação urbana com escala e intervenções similares a uma operação urbana; (ii) outra de grandes glebas, em geral com proprietário único e demarcadas como Zonas de Ocupação Especial (ZOE); (iii) outra dos PIUs de terminais urbanos, que em 2019 foram transformados em concessões comuns e PPPs.

Houve períodos com mais de quarenta PIUs em desenvolvimento simultaneamente, mas, até janeiro de 2024, o portal de monitoramento on-line da Prefeitura de São Paulo se encontrava desatualizado. Até o final de 2023, houve três propostas

5. Esse decreto municipal dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, suas finalidades; em quais macroáreas será aplicado; os elementos necessários para a elaboração do PIU – como diagnóstico da área objeto de intervenção, programa de interesse público da futura intervenção –; os procedimentos para sua aprovação, incluindo a consulta pública por vinte dias e encaminhamento interno à gestão pública; a possibilidade de o poder público dispor de imóveis públicos ou desapropriar imóveis privados para a consecução do PIU. Além disso, permite iniciar a elaboração de PIU com base em requerimento apresentado por meio de Manifestação de Interesse Privado (MIP).

de PIU de iniciativa privada, duas delas aprovadas: o PIU Novo Entrepasto de São Paulo (PIU-NESP), iniciado e aprovado em 2016 (Prefeitura de São Paulo, 2016b); e o próprio PIU-VL, iniciado em 2016, encaminhado pelo Poder Executivo como projeto de lei (PL) em 2019 e aprovado pelo legislativo municipal em 2023 (*id.*, 2023).

O PIU-VL foi escolhido como estudo de caso por ter origem privada e por buscar a transformação urbana de área afetada pela reestruturação produtiva, com três grandes lotes fabris desativados – perfil de interesse recorrente para atores imobiliário-financeiros e para implantação de OUCs – e cuja proposição é encabeçada pelo Grupo Votorantim, que até pouco tempo não era associado ao segmento imobiliário. Um dos principais grupos empresariais do Brasil, tem reavaliado a exploração de seus ativos imobiliários, o que levanta questões sobre como reorganizações internas recentes de grandes grupos econômicos de modo geral e da Votorantim em particular podem impactar a produção do espaço urbano (Rufino, 2023).

2. O PIU-VL e a lógica da “conta inversa”

2.1. Caracterização da área e da proposta

De origem privada, o PIU-VL prevê a transformação urbanística de 300.000 m² na Vila Leopoldina, Zona Oeste paulistana. Pode ser considerado uma frente de expansão do capital imobiliário-financeiro, dado que se localiza ao lado do maior entreposto de alimentos da América Latina, a Ceagesp (Figura 1). A possível transferência do entreposto alimenta expectativas sobre o potencial de transformação da região, que se constitui em continuidade das margens do globalizado rio Pinheiros (Fix, 2007), separadas por poucas áreas de usos diversos, como residências de alta renda, o Parque Villa-Lobos e uma estação de trens metropolitanos.

O distrito da Vila Leopoldina desperta grande interesse imobiliário, com 60 hectares de imóveis em poder de empresas imobiliárias em vias estruturais (Sandroni, 2021). Desde os anos 1990, houve intenso desenvolvimento imobiliário de média e alta renda que modificou parte do perfil fabril da região, que hoje também se transforma em galpões logísticos, de tecnologia, paisagismo, entre outros. Muitos trechos da Vila Leopoldina são marcados por expressões de precariedade urbana e habitacional, com favelas e ocupações que remontam aos anos 1970⁶ e sofrem com falta de saneamento, enchentes, ameaças de despejo e remoções violentas de seus moradores. Até 2019, a única intervenção de habitação concluída foi o conjunto habitacional Cingapura Madeirit, inaugurado em 2000, insuficiente

6. Conforme relatos de moradores das comunidades locais à autora. Um histórico de ocupações e deslocamentos forçados na região pode ser encontrado em Almeida (2020).

para atender até mesmo os removidos da favela que havia ali (Almeida, 2020). A falta de soluções habitacionais definitivas alimenta a desconfiança dos moradores na capacidade do Estado de lidar com a situação, o que se nota nas opiniões de moradores favoráveis à atuação privada como único caminho possível (Almeida, 2020; Sá; Bruno; Yoshimura, 2019).

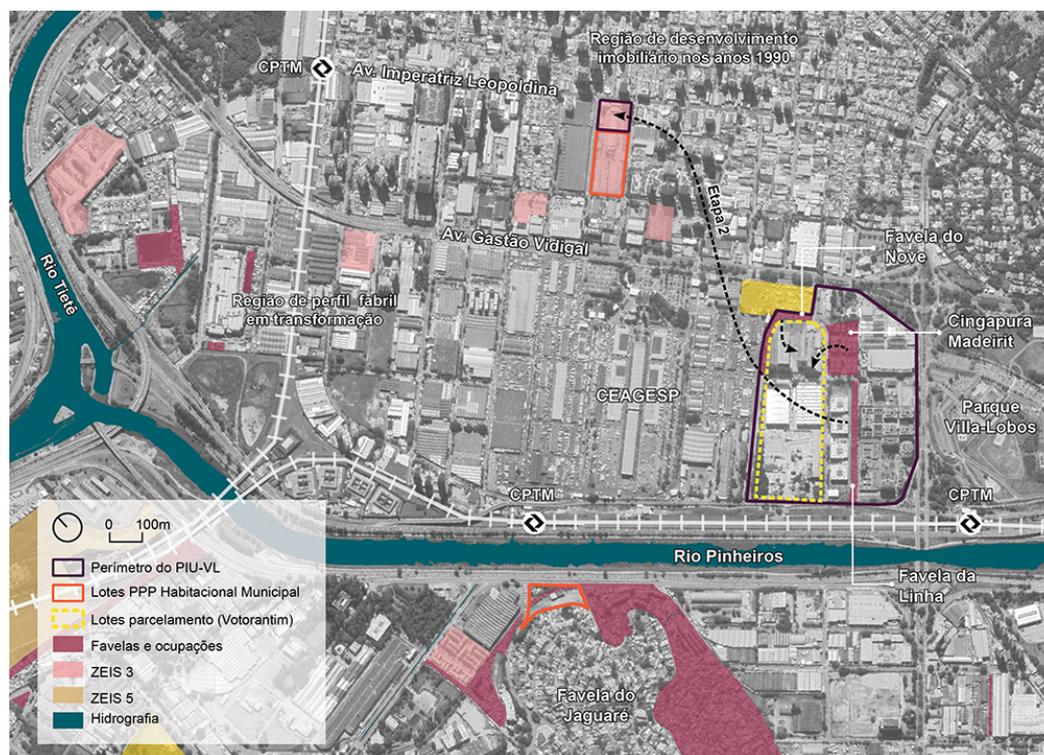


Figura 1. PIU-VL e entorno (2019)

Fonte: Elaborado por Almeida (2020) com base nos dados dos portais Geosampa e Gestão Urbana sobre imagem Google Satellite (2020).

O perímetro do PIU-VL é diverso em usos e tipologias construtivas: possui edificações comerciais e de serviços, equipamentos públicos, o conjunto Cingapura Madeirit e duas favelas (Linha e Nove), além de três lotes de uso industrial desativado que passam por reconversão para usos ligados a tecnologia, eventos e inovação. Esses três lotes, que equivalem a um terço da área do PIU-VL, são de propriedade do Grupo Votorantim, que é o proponente principal do projeto, em conjunto com o Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (URBEM) e duas empresas proprietárias de terrenos na área – o Banco Votorantim Empreendimentos e Participações (BVEP) e o SDI Desenvolvimento Imobiliário.

A Votorantim é uma empresa familiar brasileira centenária que, embora com atividades imobiliárias fundamentais desde sua criação, recentemente

reestruturou seu patrimônio nessa área, diversificando as formas de explorá-la (Rufino, 2019). Em 2015, organizou-se internamente um setor de desenvolvimento imobiliário, a princípio com foco em quatro ativos imobiliários, dentre eles a área do PIU-VL.

A elaboração do PIU-VL no Executivo municipal inicia-se em 2016 com uma MIP dos proponentes e culmina no projeto de lei (PL) encaminhado ao Legislativo em 2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019). Este prevê um conjunto de intervenções, como obras viárias, áreas livres, equipamentos públicos e moradias populares, o principal interesse público do PIU-VL (Figura 2). São previstas 853 HIS para famílias que vivem nas favelas e ocupações do perímetro e que precisam ser removidas para viabilizar o projeto urbano. Prevê-se que cerca de metade das famílias será reassentada em edifícios construídos junto aos novos equipamentos públicos, dentro do perímetro do PIU-VL, enquanto a outra metade será reassentada em uma segunda etapa do projeto, em terreno localizado a 1 km do PIU-VL e demarcado como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS). A construção de unidades habitacionais e o reassentamento em modelo chave a chave⁷ das famílias, bem como a prestação de serviços de gestão relacionados aos edifícios de HIS, são os principais aspectos elencados como de interesse público no PIU-VL e embasam sua justificativa legal.

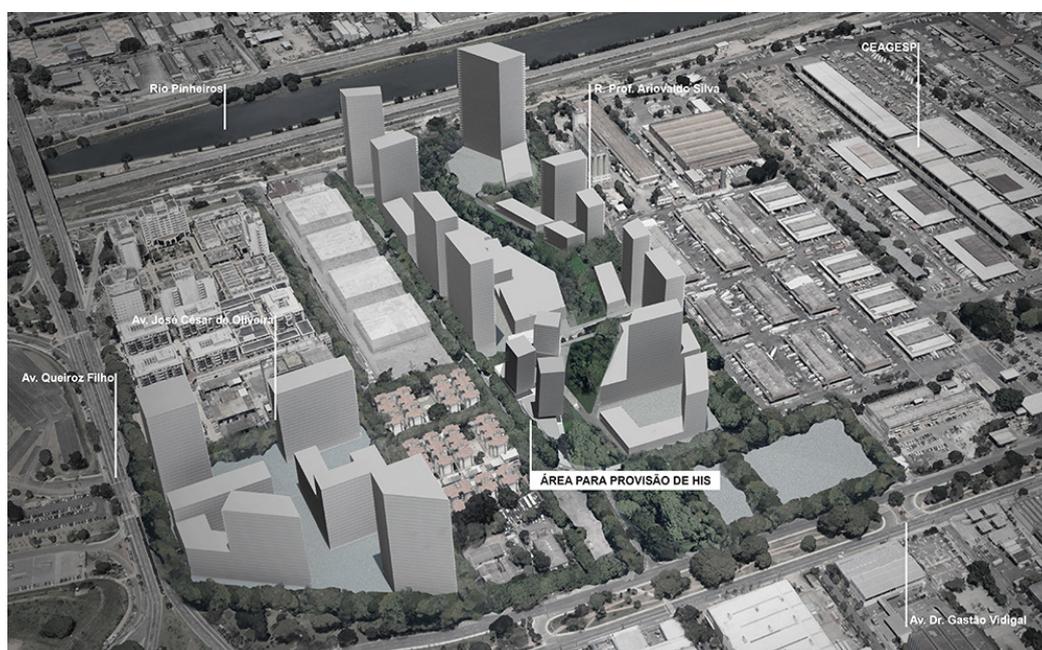


Figura 2. Modelo 3D do PIU-VL

Fonte: Apresentação da terceira audiência pública do PIU-VL (Prefeitura de São Paulo, 2019b).

7. Modelo no qual a família só deixa a residência quando “recebe a chave” da nova moradia pronta para morar, como tentativa de articular cada remoção ao reassentamento predefinido.

Ao estabelecer a habitação social como principal mote do projeto urbano, o PIU-VL insere-se nas políticas habitacionais inclusivas e, nesse caso, a habitação também é elemento que estrutura a lógica de “conta inversa”. O custo da moradia é o principal insumo da modelagem financeira do PIU-VL, de maneira que sua previsibilidade é central para o processo e para a segurança do investidor privado.

2.2 Flexibilidade, previsibilidade e a “conta inversa”

O PIU-VL cria uma Área de Intervenção Urbana (AIU) para conceder exceções de uso e ocupação do solo⁸, ampliando o potencial construtivo da região: o estoque de potencial construtivo do PIU-VL é calculado de forma global no perímetro de 300.000 m², com base na metragem que falta para que todos os imóveis, mesmo os já construídos, atinjam o Coeficiente de Aproveitamento Máximo (CA) que é ampliado para 4. O estoque é recalculado⁹ de acordo com as densidades esperadas para a região e reduzido para o total de 500.000 m² exclusivamente para finalidades de interesse privado, já que as áreas das edificações de HIS e de equipamentos públicos não consomem o estoque¹⁰. Para viabilizar o uso da maior parte do estoque de potencial construtivo nos três lotes principais do perímetro, de propriedade da Votorantim, tais lotes são autorizados a atingir o CA máximo de 6, sem que haja um gabarito de altura máxima, exceto em volta do bulevar central¹¹.

8. As informações utilizadas constam no PL 428/19 (Prefeitura de São Paulo, 2019a) enviado pelo Executivo à Câmara e em seus anexos técnicos de detalhamento, que podem ser consultados em: https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/ArquivoProcesso/GenerarArquivoProcesso?COD_MTRA_LEGL=1&NUM_MTRA_LEGL=428&ANO_MTRA_LEGL=2019&anexo=Plantas%20-%20Arquivos%20Digitais&filtroAnexo=1. Acesso em: 4 jan. 2024.

9. Anexo 5.1 do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a, p. 2): “Considerou-se a aplicação dos parâmetros máximos previstos para os terrenos contidos no Perímetro de Intervenção, conforme previamente definidos. Aplicou-se o Coeficiente de Aproveitamento (CA) de 4,0x, cumulado, quando aplicável, com o adicional de 10% relativo ao cumprimento da Cota de Solidariedade, nos termos do Artigo 112 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Esses cálculos [...] resultaram em área computável total para o Perímetro de Intervenção de aproximadamente 950.000 m², equivalentes a PCA de 720.000 m², após dedução das áreas de terreno (CA básico de 1,0x), já líquidas de parcelamento. Por critérios urbanísticos, que levaram em conta a probabilidade de transformação dos diferentes lotes e densidades projetadas em equilíbrio com diretrizes para terrenos inseridos na MEM – Macroárea de Estruturação Metropolitana, desprezando-se os benefícios previstos no cumprimento da cota de solidariedade, estipulou-se o PCA total de 500.000 m² a serem ofertados, resultando em CA implícito de 3,20x a área do terreno”.

10. Art. 23, §1º, III do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “As edificações dos equipamentos públicos e Habitações de Interesse Social realizadas como pagamento dos preços mínimos estipulados para os leilões previstos nesta Lei não consumirão Potencial Construtivo Adicional do estoque nela previsto, nem serão computados para fins de atendimento dos percentuais previstos neste artigo”.

11. Anexo 3 do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “Gabarito de altura máxima não se aplica. O gabarito de altura máxima será de 28 metros na faixa de 20 metros paralela ao bulevar (área verde) conforme o Projeto Urbanístico Referencial [...]. Não se aplica aos lotes menores do que 5.000m² ou com testada menor que 50m no alinhamento do bulevar (área verde)”.

Em AIUs, os recursos com a venda do potencial construtivo são obtidos via cobrança de OODC e vão para uma conta segregada do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para que sejam reinvestidos apenas no perímetro de intervenção. A AIU se aproxima do modelo de financiamento de OUCs, ao permitir leilão da OODC para antecipação de recursos. O modelo de leilão escolhido, nesse caso, resulta em recursos usados diretamente na execução das obras e serviços do programa de intervenções de interesse público pelo proponente privado, sem envio ao Fundurb. A execução prevê duas etapas: a fase 1 começa logo após a aquisição do potencial construtivo adicional na primeira hasta do leilão, fazendo com que as primeiras obras de interesse público¹² influenciem a valorização dos imóveis da região desde o início da implementação do PIU-VL, principalmente com a remoção da Favela do Nove e de ocupações junto ao Cingapura Madeirit, já que essa favela ocupa trecho de rua limítrofe a um dos lotes da proponente, enquanto ocupações no Cingapura são parte da paisagem urbana da região, diferentemente da Favela da Linha, pouco visível para quem circula pela área.

Esse formato de atuação público-privada, que não envia o recurso para fundo público, é apontado como mais eficiente para reduzir o tempo de execução das obras e para evitar problemas identificados em OUCs, como a não priorização do pagamento de obras para populações mais vulneráveis e problemas na execução de obras de habitação, mesmo com recursos disponíveis em fundo público. A recorrência de tais problemas é inegável (Gueresi, 2023), enquanto a redução de tempo de execução ainda é uma aposta, apoiada em ideologias de eficiência de mercado e de ineficiência de Estado que aproxima diferentes atores sociais envolvidos no PIU-VL.

Nesse modelo, o valor das contrapartidas deve ser pago em obras prontas, não em recursos financeiros, o chamado pagamento *in natura*. Tal contrapartida é calculada a valor presente, um cálculo financeiro complexo que avalia variações e índices econômicos futuros, para chegar a uma equivalência entre o valor que seria pago pelo estoque de potencial construtivo ao longo dos anos previstos para desenvolvimento do projeto e o valor a ser pago de modo antecipado em duas etapas de obras. O potencial construtivo adicional total de 500.000 m² foi calculado em R\$ 330 milhões, o que, a valor presente, equivale a R\$ 133 milhões, divididos em uma etapa de R\$ 78 milhões por 266.000 m² e outra de R\$ 55 milhões por até 234.000 m².¹³

12. Intervenções obrigatórias da Etapa 1, conforme Anexo VI do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): construção de 400 HIS, de 570 m² de unidades comerciais e de 4.375 m² de equipamentos públicos, requalificação do Conjunto Habitacional Cingapura Madeirit, recomposição da rua Japiáçu após remoção da Favela do Nove, gestão social e condominial das HIS construídas e do Cingapura Madeirit.

13. Para os cálculos de custo das intervenções, ver Tabela 7 do Anexo 5,1 do PL. Os valores devem ser atualizados no momento da licitação da obra, conforme o art. 21 do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a).

Segundo Sandroni (2021), a contrapartida por metro quadrado pagando a OODC sem o PIU-VL seria de R\$1.126/m², enquanto o valor colocado à venda no leilão do PIU-VL seria de R\$ 293/m², graças à soma de vantagens adicionais que o projeto proporciona, principalmente para as propriedades da Votorantim. Além disso, pelo PL o vencedor do leilão tem obrigação de consumir parte do potencial construtivo adquirido na região, mas pode aliená-lo a outros proprietários a valores acima dos que pagou no leilão¹⁴.

Embora a perspectiva econométrica seja fundamental para a gestão municipal, o objetivo deste trabalho não é julgar se os valores praticados são corretos ou não, questão que permanecerá aberta para agendas de pesquisa futuras que analisem alterações nos valores após a aprovação da lei, expectativas da população e resultados de implementação do projeto. O foco aqui está em questionar como a adoção desse modelo de financiamento de projetos pode impactar dimensões da política urbana e da proposta urbanística do PIU-VL, investigando o papel da habitação enquanto mote e justificativa do interesse público.

A definição dos valores é o ponto de partida que estrutura a lógica da “conta inversa” do PIU-VL, expressão utilizada por um servidor da SP Urbanismo, empresa pública responsável pela coordenação dos PIUs. Segundo ele, o processo funciona como uma conta de trás para frente, avaliando-se inicialmente o custo da obra, valor de venda e taxa de retorno do investidor para então definir o valor disponível para pagamento da OODC (Almeida, 2020). O que ele apresenta como formato de ganha-ganha pode ser compreendido, na chave oposta, como uma subordinação do interesse público à lógica imobiliário-financeira, na qual nem se sabe qual é a expectativa de rentabilidade privada e de valorização fundiária, pontos fundamentais para o cálculo de contrapartidas públicas para recuperação de mais-valias, que seriam parte da valorização privada obtida.

As OUCs paulistanas, grandes perímetros com diversos interesses e proprietários privados, demonstraram contradições da utilização de obras de interesse público para alavancagem da transformação urbana e da valorização fundiária privada em detrimento de intervenções para a população de baixa renda (Fix, 2001; Stroher, 2019). O modelo de “conta inversa” do PIU-VL difere das OUCs, pois institucionaliza a possibilidade de pautar a transformação urbana pelo interesse privado de ator único ou pequeno grupo. As concertações e pressões legítimas e ilegítimas

14. Conforme o art. 24 do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a), o potencial pode ser alienado para proprietários do perímetro do PIU-VL até o valor da OODC do PDE e para proprietários do perímetro do PIU Arco Pinheiros a valores livremente estabelecidos entre as partes. O PIU Arco Pinheiros é um PIU de iniciativa pública, cujo projeto de lei 427/2019 tramita na Câmara Municipal. Para interfaces entre os PIUs Vila Leopoldina e Arco Pinheiros, ver Almeida (2020).

de atores privados em políticas e obras públicas não são novas ou exclusivas do PIU-VL, como demonstram obras de infraestruturas urbanas, por exemplo. No entanto, o PIU-VL expande essa lógica, aumentando o nível de influência privada sobre a definição do interesse público.

Embora essencialmente financeira, a “conta inversa” atravessa e impacta múltiplas dimensões da proposta de transformação urbanística, como a do projeto urbano. A narrativa da sua importância está presente desde o princípio da proposta do PIU-VL, o que pode ser atribuído tanto a uma escolha das proponentes privadas como à incorporação do debate crítico sobre a ausência do projeto urbano nas OUCs. No entanto, no PIU-VL, o projeto urbano divulgado corresponde principalmente às diretrizes para áreas do programa de interesse público, contrastando com o pouco detalhado projeto do produto imobiliário de interesse privado¹⁵. O projeto urbano apresenta-se como ferramenta para estudos de viabilidade econômica em diferentes modelagens e para convencimento popular, enquanto mantém a flexibilidade para adequar seus produtos a futuras demandas de mercado.

A “conta inversa” também implica uma contradição em relação ao caráter de “mediação” (Silva, 2018) dos PIUs e a premissa de que seus estudos seriam o meio para definir o instrumento urbanístico “finalístico” (*ibid.*). Nos PIUs de origem privada, a rentabilidade resultante da intervenção urbanística é base para a elaboração do projeto urbano, ou seja, a avaliação – ainda que preliminar – da viabilidade econômica da proposta é realizada antes da MIP para desenvolver o PIU. A determinação antecipada do instrumento a ser utilizado é central para calcular a viabilidade da intervenção, mesmo antes da modelagem econômica completa, dado que os custos e os procedimentos para OODC e Cepac – Certificados de Potencial Adicional de Construção –, por exemplo, são muito diferentes. Ou seja, a lógica da rentabilidade imobiliária define o instrumento mais vantajoso ao proponente privado antes de o interesse público da intervenção ser discutido com a sociedade, enquadrando o projeto urbano e a discussão participativa que se segue de acordo com tais lógicas. Nos processos que, como o PIU-VL, são estabelecidos com base na “conta inversa”, a rentabilidade imobiliária privada é simultaneamente ponto de partida e limitador das intervenções de interesse público.

Outra dimensão impactada pela “conta inversa” é a das garantias à população diretamente afetada. O PL traz inovações como a menção explícita ao modelo

15. O projeto do espaço urbano corresponde ao conteúdo técnico dos anexos 2 (Mapa viário) e 5.2 (Projeto Urbanístico Referencial) do PIU-VL, enquanto o projeto do espaço privado aparece em imagens genéricas em cadernos técnicos de etapas do processo de elaboração desse projeto de intervenção, como na segunda consulta pública (páginas 157 a 166) e em materiais de audiências públicas, como a do dia 22 de maio de 2018.

chave a chave e um anexo com a lista das famílias cadastradas para atendimento habitacional, novidades insuficientes para que o PIU-VL supere desafios recorrentes à garantia do direito à moradia, o que ocorre por dois motivos principais, descritos a seguir.

O primeiro diz respeito ao fato de que a “conta inversa” busca fornecer previsibilidade financeira, o que vincula a expectativa de produzir certa quantidade de moradias a um custo unitário predefinido. Embora a previsão de custo seja praticamente estática, a cidade não é. As transformações de perfil demográfico, uso e ocupação das áreas precárias no PIU-VL continuaram ocorrendo, tanto pela reprodução da vida cotidiana – casamentos, separações, maioridade, filhos – como pela chegada de novos moradores em decorrência da expectativa gerada pelo próprio projeto urbano. No caso do PIU-VL, esse conhecido desafio de lidar com o aumento da população em áreas de atendimento habitacional tem como especificidade as relações de poder e confiança que resultam da forma de participação do proponente privado no processo e seu acesso à população local. Em entrevista (Almeida, 2020), um profissional de uma das proponentes relatou que, além de reforçar ao poder público a necessidade de realizar a selagem das moradias, foi explicitada às lideranças comunitárias a importância de controlar o aumento de moradores e moradias como forma de manter a viabilidade do projeto.

Para o projeto ser implementado, o custo previsto na “conta inversa” não pode sofrer muitas alterações, o que dificulta não apenas sua adequação às esperadas transformações cotidianas da cidade, como também a parte das demandas de alterações do projeto em sua etapa de elaboração. Nesse processo, as próprias lideranças acabam incentivadas a buscar certo controle territorial evitando a instalação de novos residentes, e, independentemente de esse controle ser considerado viável ou mesmo desejável por parte da população, a sinuca de bico na qual os moradores são colocados é a de ter que escolher entre a oportunidade única (Almeida, 2020; Sá; Bruno; Yoshimura, 2019) de adquirir uma moradia por meio da adesão ao projeto conforme números preestabelecidos ou a de contestar o projeto e arriscar-se a não receber outra chance de atendimento habitacional futuro. Ao longo do processo de elaboração do PIU-VL, o número de moradias previstas aumentou de cerca de 700 (da primeira etapa de discussão) para 853 (no PL), incorporando também unidades comerciais a pedido dos moradores, retrato de um processo ambíguo, em que moradores relatam a percepção de conquistas e melhorias pontuais, ainda que inseguras.

O segundo ponto crítico é a falta de garantias pelo PIU-VL de que as moradias se adequem aos perfis socioeconômicos e às configurações familiares existentes. Não foi divulgado se houve levantamento do perfil familiar e socioeconômico dos

cadastrados, mas representante do poder público afirmou na segunda audiência pública do processo participativo do PIU-VL (Prefeitura de São Paulo, 2018) que a definição do tipo de moradia destinada às famílias se daria conforme a capacidade de financiamento de cada uma delas. Isso sinaliza que o PIU-VL deve manter o financiamento bancário como forma de acesso à moradia, formato cujas frequentes travas, de comprovação de renda e de acesso a crédito, muitas vezes impedem o acesso à moradia mesmo em casos nos quais a unidade foi construída, o que pode colocar em xeque a premissa do modelo chave a chave.

Enquanto busca combinar procedimentos de maneira inovadora para proteger a rentabilidade privada que advirá da construção e da gestão dos EHIS, no âmbito do acesso à moradia, o PIU-VL continua pautado por procedimentos tradicionais com riscos. Mesmo que construa as moradias previstas e que preveja o uso do modelo chave a chave, o PIU em questão pode incorrer no frequente descompasso entre as necessidades habitacionais e a política promovida, que reproduz ciclos de precariedade e insegurança habitacional, deixando sem acesso à moradia parte dos removidos. Em consonância com a literatura, o PIU-VL se enquadra na limitação das políticas habitacionais inclusivas que têm moradias a preços acessíveis como principal produto (Santoro, 2019).

Além da rigidez no número de moradias, a previsibilidade da “conta inversa” depende do que fica de fora da conta, como o custo de atendimento às famílias que não se enquadrem nos critérios de financiamento, os custos de remoção das favelas e ocupações e, principalmente, o custo da terra. Desde os estudos iniciais, havia incertezas sobre onde seria realocada parte das famílias removidas, já que o terreno destinado a isso dentro do perímetro do PIU-VL seria insuficiente para o total existente. Foram então discutidos cinco cenários de realocação para terrenos demarcados como ZEIS próximos ao PIU-VL. Ao longo dos debates no Executivo consolidou-se a intenção de usar parte de uma ZEIS 3 de propriedade da empresa pública SPTrans¹⁶, mencionada explicitamente no PL 428/19 (Prefeitura de São Paulo, 2019a), inclusive com o poder público como responsável por iniciar o processo de descontaminação do terreno¹⁷. Ainda assim, o Anexo I desse PL demarca

16. A escolha desse terreno foi marcada por disputas entre organizações e moradores do bairro, principalmente devido a propostas de associações e condomínios de alta renda que visavam impedir a construção de HIS em seu entorno. Há registros de conflitos em transcrições de audiências públicas, em mídias como *Folha de S.Paulo* e *Veja São Paulo* de 2018, além da crítica e da proposta elaborada pelo grupo Movimento Vila Leopoldina para Todos.

17. Art. 54, parágrafo único do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “A Companhia de Engenharia de Tráfego deverá desmobilizar o pátio de estacionamento localizado no lote previsto neste artigo em até 6 meses após a aprovação da presente Lei, transferindo sua posse à Administração Direta, cabendo ao Poder Público, diretamente ou por seus delegatários, iniciar imediatamente seu processo de descontaminação, de modo a torná-lo apto a receber equipamentos e habitações de interesse social previstos nesta Lei”.

duas ZEIS próximas como possibilidades de uso, mantendo abertos alguns cenários anteriores. O custo desses terrenos – disponibilizados pelo poder público – não é mencionado em estudos nem no PL, de modo que não entra nos cálculos privados, contribuindo para sua previsibilidade e evitando que o proponente tenha de adquirir mais terras ou cedê-las dentro do PIU-VL.

Por fim, o formato da “conta inversa” também afeta os compromissos entre as partes envolvidas no PIU-VL. O PL indica a priorização do estabelecimento de relações contratuais entre poder público e o vencedor de cada hasta do leilão por meio do Termo de Compromisso, instrumento posterior à aprovação da lei que formaliza o acordo entre as duas partes, enquanto os moradores das comunidades locais (teoricamente os maiores beneficiários do projeto, na perspectiva do interesse público) não aparecem no projeto de lei como partes interessadas. Embora as diretrizes do PL indiquem explicitamente a intenção de manter no local os moradores cadastrados¹⁸, a população residente não é mencionada nas estratégias de transformação urbanística do Termo de Compromisso nem seu papel na viabilização das intervenções previstas¹⁹. O grupo diretamente beneficiado pela construção das moradias (apesar dos riscos de não acessá-las) não assume a função de sujeito da reestruturação urbana e é reduzido ao produto construído, a unidade habitacional, enquanto a unidade em si também é o critério principal de desempenho de performance do PIU-VL. A moradia torna-se, ao mesmo tempo, medida de eficiência da implantação do projeto em uma perspectiva quantitativa e risco a ser dividido entre público e privado em uma perspectiva financeira.

Pesquisas futuras poderão explorar se essa lógica contratual e a exclusão da população enquanto sujeitos do projeto serão reforçadas ou amenizadas na redação e no cumprimento do Termo de Compromisso. No PL, é no Termo que se efetiva boa parte das definições sobre a implantação da proposta, como riscos, garantias, hipóteses de alteração, cronograma, entre outros aspectos relacionados à execução das obras²⁰. Essa modelagem jurídica desloca definições para esfera e momento posteriores ao debate público, conferindo ao Termo o caráter de instrumento pós-PIU, responsável pela contratualização das relações público-privadas.

18. Art. 5º, inciso III do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “O PIU-VL tem como diretrizes: [...] a manutenção da população moradora constante do cadastramento [...] na área de abrangência do PIU-VL [...]”.

19. Art. 6º, inciso II do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “A implantação do PIU-VL observará, no mínimo, as seguintes estratégias de transformação urbanística: [...] celebração de Termos de Compromisso *entre o Poder Público e os adquirentes* do Potencial Construtivo Adicional [...] de modo a fixar as condições de implantação do Programa de Intervenções [...]” (grifo nosso).

20. Art. 20 do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a) define o conteúdo mínimo do Termo de Compromisso.

O PL também prevê que o poder público poderá receber MIPs ou realizar chamamentos públicos para projetos básicos das obras de equipamentos públicos e HIS no PIU-VL²¹, previsão que pode impulsionar contratos futuros com proponentes e seus parceiros técnicos, já que, pela participação na elaboração desse PIU, eles possuem assimetria de informação e domínio sobre mais variáveis do processo e do território. Aqui se nota outra aproximação com as PPPs, a possibilidade de agrupar em contrato único atividades de projeto, construção, financiamento e operação, modelo conhecido como DBFO (em inglês, *design-build-finance-operate*).

Mas o conteúdo mínimo do Termo de Compromisso não prevê abordar garantias do acesso às habitações, comércio e equipamentos, temas cujos debates se darão no âmbito do Conselho Gestor de ZEIS e do Conselho Gestor da AIU-VL. Enquanto o PIU-VL estabelece parte das bases de contrato entre o poder público e o privado, não existe outro tipo de compromisso semelhante entre Estado e afetados, marcando um contexto ambíguo de formalização regulatória entre poder público e setor privado e informalidade discursiva entre poder público, proponentes privados e a população que será reassentada.

3. Considerações finais

Pautando-nos no caso do PIU-VL, argumentou-se que o tema da habitação de interesse social tem sido mobilizado para justificar instrumentos urbanísticos que viabilizam a expansão de fronteiras imobiliárias financeirizadas, ao mesmo tempo que não atendem à dimensão e à complexibilidade das necessidades habitacionais. Além disso, demonstrou-se como a “conta inversa”, estruturada com base na rentabilidade imobiliária privada, aproxima esse modelo de política de reestruturação urbana das lógicas das PPPs, como ponto de partida e como limitador das intervenções de interesse público, uma ambiguidade na qual o formato de ganha-ganha pode ser compreendido como modo de submeter o interesse público à lógica imobiliário-financeira.

Tal estruturação envolve a escolha dos instrumentos do PIU e da AIU. Vale destacar que a *escolha do PIU* é o que permite o recebimento de proposta privada via MIP, que faz uma combinação complexa de instrumentos e incentivos para atingir os cálculos econômico-financeiros do projeto, e também o que viabiliza a pactuação em torno dos resultados esperados. É no PIU que são articulados os instrumentos autoaplicáveis de incentivo, com excepcionalidades de parâmetros

21. Art. 20, § 5º do PL 428/2019 (Prefeitura de São Paulo, 2019a): “O poder público poderá realizar chamamento público ou aceitar manifestação de interesse para receber projetos básicos das obras dos núcleos urbanos formados pelos equipamentos públicos e habitações de interesse social”.

construtivos, de uso e ocupação, os quais, de maneira geral, propiciam percentuais de área não computável, flexibilidade para empreendimentos futuros e aumento do potencial construtivo global da área de intervenção e/ou por lote.

Durante o PIU, foram pactuados os itens e o faseamento da intervenção, o montante de recursos privados e o estoque de potencial construtivo adicional do projeto, enquanto os recursos públicos a serem investidos – custo de aquisição da ZEIS 3, de descontaminação de terreno, de remoção das famílias, entre outros – permaneceram fora do debate. O PIU-VL inovou ao combinar o recebimento das obras do programa de interesse público in natura com a realização de leilão pelos direitos de construir, em um processo no qual o valor das contrapartidas não é enviado para o Fundurb e torna-se apenas uma referência para calcular e validar determinado programa de obras e serviços.

A *escolha da AIU* abre essas possibilidades, como o estabelecimento de valores fixos e previsíveis dos direitos de construir com pagamento via leilão e a permissão de reinvestimento no território que fomenta a valorização imobiliária localizada, como nas OUCs. Para o poder público, a opção pela AIU e pela “conta inversa” pode ser interpretada tanto como a busca por antecipar recursos e impulsionar a transformação urbana da área – ainda que em valor menor do que seria recuperado futuramente – quanto como o recebimento de valores irrisórios em face do necessário para promover transformações estruturais e até contraditórias aos interesses do mercado. Será que a eventual proliferação de AIUs e suas lógicas de reinvestimento podem esvaziar o Fundurb, cuja aplicação de recursos é mais redistributiva e capaz de captar mais recursos em áreas de alta renda, aplicando-os em áreas periféricas?

A “conta inversa” influencia a atuação do poder público, ao reforçar sua responsabilidade por fornecer serviços, garantias e ativos que façam com que a conta “feche”, e ao ressaltar o papel crescente do Estado na viabilização de projetos urbanos de interesse privado. No caso do PIU-VL, esse projeto só é possibilitado com o uso de terras públicas, a responsabilidade pela remoção e demolição das favelas e a flexibilização do uso do potencial construtivo adicional, resultando no fortalecimento de compromissos com o privado e no enfraquecimento de compromissos com os afetados.

Em linha com as políticas habitacionais inclusivas, o PIU-VL estrutura sua “conta inversa” apoiando-se na quantificação da moradia enquanto (i) exação para recuperação de mais-valias urbanas e (ii) elemento central da justificativa do interesse público. Ambiguamente, a lógica da “conta inversa” atua como limitadora das intervenções de interesse público, pois implica a previsibilidade ou a rigidez do número de habitações a serem produzidas, assim como pressupõe a percepção

da solução habitacional do PIU como única alternativa, mesmo sem garantir que os removidos consigam acessar as moradias construídas, o que poderia inviabilizar a premissa de atendimento chave a chave.

O caso do PIU-VL ilustra uma transformação dos mecanismos municipais de financiamento da reestruturação urbana e o papel da habitação de interesse social na justificativa dessa mudança. Com isso, a política de reestruturação urbana torna-se mais complexa em virtude da combinação de múltiplos instrumentos e se revela mais endógena, conforme viabiliza projetos urbanos com interesses privados de poucos agentes e reforça o reinvestimento da mais-valia recuperada no próprio território, levando a uma política urbana focada em modelagens econômica, financeira e jurídica pautadas pela viabilidade e pela segurança para o proponente privado. Trata-se de um caso exemplar da aproximação da política urbana com modelos típicos de PPPs; o PIU-VL traz indicativos do risco de subordinação do interesse público à lógica imobiliário-financeira que mantém fatores críticos de políticas anteriores e introduz novos desafios nos quais a instrumentalização da habitação de interesse social tem papel central.

Referências

- ALMEIDA, I. M. de. *Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos*. 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- ALMEIDA, I. M. de; SANTORO, P. F. Narrativas escalares de um instrumento urbanístico: o processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: Anpur, 2019. Tema: Tempos em/de transformação – Utopia.
- ALMEIDA, I. M. de; UNGARETTI, D. G.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. de. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: MOREIRA *et al.* (org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e desposseção dos territórios populares: Observatório de Remoções: relatório bianual 2019-2020*. São Paulo: 2020. p. 181-221.
- ALTSHULER, A. A.; GOMEZ-IBANEZ, J. A. *Regulation for revenue: The political economy of land use exactions*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.
- BOLAFFI, G. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (ed.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: AlfaOmega, 1979. p. 37-70.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jul. 2001.

- CALAVITA, N.; MALLACH, A. (ed.). *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Boston: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 19, p. 513-529, 2017.
- D'ALMEIDA, C. H. *Concessa Venia: estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano*. 2019. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. *São Paulo, cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FREITAS, D. M. *Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos da região metropolitana de Belo Horizonte*. 2016. Tese (Doutorado) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.
- GEOSAMPA. *Website*, 2013. Disponível em: https://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx.
- GESTÃO URBANA SP. *Website*, 2013. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.
- GOOGLE EARTH. *Website*, 2009. Disponível em: <http://earth.google.com/>.
- GUERESI, S. A. *Transformação urbana em pedaços: financiamento, regulação e truques de implementação das habitações de interesse social nas Operações Urbanas Consorciadas da cidade de São Paulo*. 2023. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.
- GUERESI, S. A *matrioska* de instrumentos urbanísticos nos Projetos de Intervenção Urbana em São Paulo. *Rev. Bras. Estud. Urbanos Reg.*, v. 26, 2024.
- LIMA, P. H. B. M. Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Anpur, 2017. Tema: Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do planejamento urbano e regional?
- LUCCHESI, M. C. *Curam-se cidades: uma proposta urbanística da década de 70*. 2004. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- MOSCIARO, M.; PEREIRA, A. Reinforcing uneven development: The financialisation of Brazilian urban redevelopment projects. *Urban Studies*, v. 56, n. 10, p. 2160-2178, 2019.
- NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F. L. de; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 12., 2007, Belém. *Anais [...]*. Belém: Anpur, 2007.

- OLIVEIRA, F. L. de; CARDOSO, A. L.; COSTA, H. S. de M.; VAINER, C. B. (org.). *Grandes Projetos Metropolitanos*: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. (Projeto de Lei nº 290/02, do Executivo). Plano Diretor Estratégico. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Decreto nº 56.901, de 29 de março de 2016. [2016a]. Dispõe sobre a elaboração de 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. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56901-de-29-de-marco-de-2016>. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Decreto nº 57.569, de 28 de dezembro de 2016. [2016b.] Aprova o Projeto de Intervenção Urbana do Novo Entrepósito de São Paulo – PIU-NESP, bem como estabelece os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para Zonas de Ocupação Especial – ZOE localizadas no Distrito de Perus. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57569-de-28-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Ata da 2ª audiência pública do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa-Lobos. 22 maio 2018. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/PIU_LEOPOLDINA_ata_audiencia_2018_05_22_final.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Projeto de Lei Executivo nº 428 de 1 de agosto de 2019. [2019a]. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos, cria a Área de Intervenção Urbana correspondente e estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para sua implantação. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/projeto-de-lei-executivo-428-de-1-de-agosto-de-2019/consolidado>. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. PIU Vila Leopoldina-Villa Lobos. Audiência pública. 14 mar. 2019. [2019b]. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/02_PIU_VL_AUDIENCIA_R_14-03-2019.pdf. Acesso em: 17 out. 2024.
- _____. Lei nº 17.968 de 20 de junho de 2023. Estabelece objetivos, diretrizes, estratégias e mecanismos para a implantação do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos e cria a Área de Intervenção Urbana correspondente. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17968-de-20-de-junho-de-2023>. Acesso em: 17 out. 2024.
- REZENDE, V. F. et al. A Outorga Onerosa do Direito de Construir e o Solo Criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009.

- RUFINO, B. Grandes grupos econômicos na produção do espaço: um olhar sobre a atuação imobiliária do Grupo Votorantim. In: RUFINO, B.; OLIVEIRA, I. B.; NAKAMA, V. (org.). *Financeirização e metropolização do espaço imobiliário e infraestruturas sob domínio de grandes grupos econômicos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2023. p. 26-56. (Série Acadêmica).
- SÁ, V. M. C.; BRUNO, D. A.; YOSHIMURA, M. S. T. PIU “uma nova forma de inserção”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: Anpur, 2019. Tema: Tempos em/de transformação – Utopia.
- SANDRONI, P. O PIU Vila Leopoldina: quem perde, quem ganha? Análise de um projeto de lei. *Estadão*. Gestão, Política & Sociedade, 1 nov. 2021. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/gestao-politica-e-sociedade/o-piu-vila-leopoldina-quem-perde-quem-ganha-analise-de-um-projeto-de-lei/>. Acesso em: 5 abr. 2024.
- SANTORO, P. F. Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialogue with Bogotá, Colombia. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 2, p. 99-117, 2015.
- _____. Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, p. 385-410, 2019.
- _____. 20 anos do Estatuto da Cidade: Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas, Projetos de Intervenção Urbana... E a *matrioska!* In: *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas chave*. São Paulo: Edepe; IBDU, 2021. v.1, p. 89-96.
- SANTORO, P. F.; LIMA, P. H.; MENDONÇA, P. H. R. Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos. In: ROLNIK, R. et al. (org.). *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 2018. p. 116-163.
- SANTORO, P. F.; NUNES, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. LabCidade FAU-USP, 25 maio 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/projetosde-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros/>. Acesso em: 30 out. 2018.
- SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G. The subjection of public land to real estate financial complex. In: CONFERENCE FINANCIALIZATION AND DEVELOPMENT IN THE GLOBAL SOUTH. Buenos Aires: Somo, 2019.
- SILVA, F. F. de O. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. 1999. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SILVA, F. P. da. Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS, 2018, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos: IAU-USP, 2018. Tema: Olhares cruzados Europa e América Latina. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

- STROHER, L. E. M. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: o papel das Operações Urbanas com Cepac*. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo, 2019.
- STROHER, L. E. M.; CANAN, H.; SANTORO, P. F.; SOUZA, P. V. S. G. Fake HIS: a falsa inclusão nos Eixos de mobilidade via produção habitacional de mercado. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 26, n. 60, maio/ago. 2024.
- STROHER, L. E. M.; DIAS, N. R. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: Anpur, 2019. Tema: Tempos em/ de transformação – Utopias.
- WILDERODE, D. J. V. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. 1995. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

Isadora Marchi de Almeida

Arquiteta e urbanista, doutoranda em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Professora do Ibmec, São Paulo, e do Centro Universitário UniFECAF, Taboão da Serra. Bolsista CAPES PEPEEC nº. 88887.946659/2024-00.

Email: isamarchialmeida@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9869-2145

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise formal; Investigação/Pesquisa; Metodologia; Validação; Visualização; Escrita – primeira redação; Escrita – revisão e edição.

Paula Freire Santoro

Arquiteta e urbanista, com doutorado em Estruturas Urbanas e Ambientais pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Projeto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da mesma instituição. Coordenadora do LabCidade FAU-USP. Pesquisadora do Programa Sabático do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo – IEAUSP (2023). Bolsista produtividade CNPq 2 nº. 312674/2022-8.

Email: paulasantoro@usp.br

ORCID: 0000-0002-3168-0868

Contribuição de autoria: Conceituação; Obtenção de financiamento; Investigação/pesquisa; Metodologia; Supervisão/Orientação; Escrita – primeira redação; Escrita – revisão e edição.

Submissão: 29 de maio de 2024.

Aprovação: 10 de julho de 2024.

Editores: Maria Encarnação Beltrão Sposito e Everaldo Santos Melazzo.

Como citar: ALMEIDA, I. M. de; SANTORO, P. F. A lógica da “conta inversa”: rentabilidade imobiliária e interesse público no projeto urbano PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos em São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*. v. 27, E202502pt, 2025. DOI: <http://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202502pt>

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons CC BY 4.0.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR