

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FELIPE FRANCISCO DE SOUZA

**UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO:**  
Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo

SÃO PAULO  
2010

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FELIPE FRANCISCO DE SOUZA

**UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO:**  
Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO  
2010

Souza, Felipe Francisco de.

Um Olhar Crítico sobre a Concessão Urbanística em São Paulo: Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo. / Felipe Francisco de Souza. – 2010. 143 f.

Orientador: Marta Ferreira Santos Farah

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Política urbana -- Brasil. 2. Política urbana – São Paulo (SP). 3. Planejamento urbano -- São Paulo (SP). 4. Direito urbanístico – São Paulo (SP). I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 349.44(816.11)

FELIPE FRANCISCO DE SOUZA

**UM OLHAR CRÍTICO SOBRE A CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO:**  
Formulação pelo Executivo, Audiências Públicas e Regulamentação pelo Legislativo

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em cumprimento parcial dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

**Data de Aprovação:** 29 / 03 / 2010

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Ferreira Santos Farah (Orientadora)  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Mário Aquino Alves  
FGV-EAESP

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta Dora Grostein  
FAU-USP

## AGRADECIMENTOS

Chegou, enfim, o momento de agradecer ÀQUELES, pois desenvolver uma dissertação de mestrado, assim como transpor este processo de transformação pessoal, não é tarefa possível de fazer-se só. Percorrendo as etapas que tornaram esta dissertação realidade, agradeço:

À professora e orientadora Marta Ferreira Santos Farah, pelo exemplo de competência profissional, generosidade e perseverança, sobretudo ao guiar um mestrando com tamanha dificuldade em desvencilhar-se de seu raciocínio tecnicista em direção ao acadêmico. Mais que uma orientadora, foi uma amiga extremamente paciente e zelosa com a qualidade da pesquisa e do conteúdo aqui presente, portanto, mais uma vez, meus sinceros agradecimentos.

Ao professor Mario Aquino Alves, pela “loucura acadêmica” imprescindível para o alcance de novos *frames* intelectuais, sobretudo durante seu curso sobre Sociedade Civil. Agradeço, também, pelo direcionamento dado durante minha banca de qualificação, tornando capaz de estruturação aquilo que parecia “*inestruturável*” do ponto de vista acadêmico.

À professora Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco, por participar de minha banca de qualificação, sendo responsável, entre outras significativas contribuições, por tirar de meus ombros o peso de desenvolver uma enciclopédia de instrumentos urbanísticos, e direcionando-me para uma efetiva dissertação de mestrado.

Ao professor Peter Kevin Spink, pela capacidade de desestruturar todo meu “raciocínio urbanístico”, calcado nos jargões e vícios da profissão, e reestruturá-lo de maneira que eu pudesse compreender minha realidade sob novos pontos de vista.

À professora Marta Dora Grostein, pela disponibilidade em participar e contribuir com este processo de aprendizado que é desenvolver uma dissertação de mestrado.

Aos cúmplices de Fundação Getúlio Vargas, amigos que compartilhei risadas, angústias e solidariedade, principalmente: Lucio Bittencourt, Maurício Feijó Cruz, Maurício da Silva Correia, Maurício Brilhante de Mendonça, Nina Best e Thamara Strelec.

Aos três “veteranos”, cada um por motivos diferentes: Lúcio Hanai Viana (pelas sugestões nos momentos de angústia: *cheers mate!*), Camila Maleronka (por compreender e compartilhar o processo de mudança de ares: *querida Cá, obrigado!*) e André Leirner (pelo incentivo em estudar na Fundação Getúlio Vargas: *mestre, você tinha razão!*).

Aos meus chefes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, José Geraldo Martins de Oliveira e Lisandro Frigerio, por entenderem a importância da especialização profissional do corpo técnico da Prefeitura, concedendo a mim tempo, mesmo que restrito, para participar das aulas e desenvolver este trabalho.

Ao engenheiro civil, funcionário público municipal e, sobretudo amigo, Marco Antônio Guimarães, pelas palavras de incentivo durante o duro processo entre conciliar estudos e trabalho, nunca permitindo que o desânimo se abatesse sobre minha pessoa.

À minha família, mãe e irmã, por sempre apoiarem as minhas constantes empreitadas.

Aos meus grandes amigos Rogério Eguchi (por sempre enaltecer o valor do trabalho árduo para alcançar os objetivos) e Yaser Yusuf (por todo o resto).

Ao Del Candeias, por novamente revisar um trabalho de grande importância para mim.

À Izabel Iamaguti, pelo apoio e carinho durante a etapa final de meus estudos.

Aos entrevistados, José Marinho Nery, Paulo César Garcia, Jorge Wilhelm, Ivan Carlos Maglio, Paulo Lomar e Claudio Bernardes, pela vontade de discutir o tema de minha dissertação e por abrirem espaços em suas agendas para que eu pudesse realizar as entrevistas.

E dedico, por fim, esta dissertação de mestrado aos muitos heróis anônimos do Poder Público Municipal de São Paulo que, mesmo durante anos tendo subjugados seus conhecimentos técnicos perante os interesses de políticos, secretários e seus assessores, permanecem desempenhando suas funções, aguardando uma “caravana melhor”.

*It is not easy for uncredentialed people to stand up to the credentialed, even when the so-called expertise is grounded in ignorance and folly. [Some studies] turned out to be helpful ammunition against such credentialed.*  
(Jane Jacobs, 1993, p.xii).

*Não é fácil para pessoas sem credenciais enfrentar os credenciados, mesmo quando a chamada “expertise” é baseada em ignorância e insensatez. [Alguns estudos] acabam tornando-se munição útil contra tais credenciados.*  
(Jane Jacobs, 1993, p.xii, tradução nossa).

## RESUMO

A temática urbana no Brasil foi legitimada pela Constituição Federal em 1988 e pela Lei Federal do Estatuto da Cidade, em 2001. Depois disso, as formulações das legislações municipais, em relação a planos diretores participativos e à regulamentação de instrumentos urbanísticos específicos, têm sido acompanhadas com a promessa de um enfrentamento das desigualdades que integram o cenário urbano brasileiro. Esta dissertação pretende analisar, dentro do contexto supracitado, o processo de formulação e regulamentação do instrumento de intervenção urbana denominado “concessão urbanística”, considerando três momentos distintos. Primeiro: sua origem no Executivo durante a gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004) e sua inserção no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2012). Segundo: a estratégia das gestões José Serra (PSDB, 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM, 2006-2008/2009-atual) de promover a “revitalização” do centro de São Paulo, por meio do projeto Nova Luz, utilizando a concessão urbanística. Terceiro: desde o período das discussões realizadas pela Sociedade Civil quando o projeto de lei sobre a concessão urbanística (projeto de lei nº 87 de 2009) foi enviado à Câmara de Vereadores até o de sua regulamentação pelo Legislativo (Lei Municipal nº 14.917 de 2009). Ao investigar esse processo, a dissertação pretende contribuir para a análise sobre a inclusão da concessão urbanística na agenda pública governamental, considerando as estratégias de atores da Sociedade Civil para influenciar as ações do Governo Municipal. O objetivo é alcançar uma melhor compreensão das limitações na produção de políticas públicas urbanas no contexto democrático pós-Constituição de 1988 e pós-Estatuto da Cidade de 2001.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas Urbanas, Formulação de Políticas Públicas, Planejamento Urbano Municipal, Instrumentos Urbanísticos, Concessão Urbanística, Projeto Nova Luz.

## ABSTRACT

The urban issue in Brazil was sanctioned by the Federal Constitution in 1988 and by the Federal Law of the Statute of the City, in 2001. After that, the development of municipal laws, related to comprehensive participatory plans and specific urban planning tools, has been brought out with the promise of confronting the social inequalities that are part of the urban scenario in Brazil. Given this context, this dissertation aims to analyze the process of making and regulation of an urban planning tool called *concessão urbanística* (*urban grant*, in English) at three different moments. First: considering its origin in the Executive estate, during the mayor Marta Suplicy's management (PT – “Labor Party”, 2001-2004) and its inclusion in the Strategic Comprehensive Plan for São Paulo (2002-2012). Second: considering the mayor José Serra (PSDB – “Social Democracy Party”, 2005-2006) and the mayor Gilberto Kassab's (DEM – “Democrats Party”, 2006-2008/2009-current) management strategy of promoting “revitalization” policies in the São Paulo downtown, through the *Nova Luz* project (*New Light*, in English), employing the *concessão urbanística* planning tool. Third, since the moment when the Civil Society's discussions about *concessão urbanística* Bill (Bill 87, 2009) were first reported to the City Council until its approval by the Legislature (Law 14.917, 2009). By investigating this process, this study intends to contribute with an analysis on the *concessão urbanística* inclusion in the public government's agenda, considering the strategies chosen by the Civil Society actors in order to influence the actions upon the Municipal Government. The goal is to achieve a better understanding of the restricted production of urban public policies in the democratic contexts of the post-Constitution of 1988 and the post-City Statute of 2001.

**Keywords:** Urban Public Policy, Public Policy Making, Municipal Urban Planning, Urban Planning Tools, *Concessão Urbanística*, the *Nova Luz* Project.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2. POLÍTICA URBANA E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS .....</b>	<b>8</b>
2.1. A Evolução da Reforma Urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade .....	8
2.2. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012 .....	13
2.3. A Interseção entre Política Urbana e Instrumentos Urbanísticos .....	18
<b>3. CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO .....</b>	<b>27</b>
3.1. Formulação da Concessão Urbanística pelo Executivo .....	27
3.1.1. Sobre a Origem do Instrumento Urbanístico .....	27
3.1.2. Sobre a Aprovação no Plano Diretor Estratégico 2002-2012 .....	33
3.1.3. Sobre o Projeto Nova Luz .....	37
3.2. Regulamentação da Concessão Urbanística pelo Legislativo .....	53
3.2.1. Sobre a Constitucionalidade do Projeto de Lei nº 87 de 2009 .....	53
3.2.2. Sobre as Audiências Públicas na Câmara de Vereadores .....	57
3.2.3. Sobre a Aprovação da Lei da Concessão Urbanística .....	82
<b>4. ANÁLISE DO PROCESSO DA CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO .....</b>	<b>87</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>106</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>108</b>
<b>APÊNDICE I – Roteiro das Entrevistas sobre a Concessão Urbanística .....</b>	<b>117</b>
<b>APÊNDICE II – Projeto de Lei nº 87 de 2009, sobre a Concessão Urbanística .....</b>	<b>121</b>
<b>APÊNDICE III – Lei Municipal nº 14.917 de 2009, sobre a Concessão Urbanística .....</b>	<b>132</b>



## 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa de dissertação surge da indignação do autor – sendo possível e, às vezes necessário, ficar indignado – com o atual panorama do planejamento urbano em São Paulo. Por quase dez anos debruçado sobre estudos de instrumentos urbanísticos na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo (SEMPULA), passei a supor que as limitações do planejamento urbano tinham algo a ver com a técnica, mas, também, com questões relacionadas à formulação e à implementação de políticas públicas.

Esse quadro de indignação foi influenciado pela bolsa de estudos concedida pela Agência de Cooperação Técnica do Japão (JICA), quando, em 2005, tive a oportunidade de conhecer um novo modelo de planejamento urbano, denominado *land readjustment*.

*Land readjustment* é um modelo de planejamento de execução compartilhada, em que os proprietários e o Poder Público arcam com os custos e os benefícios do desenvolvimento urbano de maneira consorciada, em locais onde o padrão urbano é inadequado ou obsoleto, mantendo os títulos de propriedade anteriores, porque não há desapropriação. Após a realização do projeto, a porcentagem de direito de cada titular na área de projeto deve, em princípio, ser a mesma que antes do projeto, mesmo que a área e a localização de sua propriedade sejam diferentes. Em todos os casos estudados no Japão, a área posterior entregue aos detentores de direito foi menor, devido ao aumento da quota para espaço dedicado à utilização pública, como estradas, parques e escolas, – necessários para readequar setores urbanos obsoletos. Porém, o valor dessas propriedades tornou-se superior, devido ao valor agregado por essas mesmas instalações, bem como à utilização intensa da terra.

Por envolver a comunidade local, em vez de removê-la, criando valor econômico, social e capacidade de governança, e por se exigir que todos os proprietários contribuam com uma parte de seu terreno para criar espaços públicos, projetos de *land readjustment* viabilizam intervenções que não seriam possíveis de outro modo, considerando que, em muitas situações, adquirir terreno para melhorias públicas nas cidades pode ser proibitivamente caro e excludente do ponto de vista social.

A crítica sobre a difusão de *best practices* – melhores práticas – e a cópia de modelos fechados (FARAH, 2005, 2008) por intermédio de agências internacionais chamou a atenção para o risco de um ideário de planejamento urbano brasileiro configurado por “ideias fora do lugar” (SCHWARZ, 1981, *apud* MARICATO; FERREIRA, 2002), em detrimento do fomento à criação de um pensamento próprio de crescimento surgido de forma endógena. Apesar das críticas à importação de modelos, a tentativa de adoção do modelo japonês nos últimos anos explicitou inúmeras deficiências do sistema de planejamento urbano brasileiro (SOUZA, 2009). Sendo assim, inicialmente, a dissertação analisaria a adoção do *land readjustment* no Município de São Paulo.

No entanto, durante o processo de inserção na Fundação Getulio Vargas (FGV-SP), houve um redirecionamento para um estudo sobre a “concessão urbanística”, por se tratar não apenas de uma proposição, como no caso do *land readjustment*, mas de um instrumento urbanístico formulado na gestão Marta Suplicy (PT) e regulamentado na gestão Gilberto Kassab (DEM). Dessa maneira, fez-se possível a reconstituição de um processo completo, de forma a analisar as origens e a inserção na agenda pública governamental do instrumento da concessão urbanística, bem como buscar uma melhor compreensão das limitações na produção de políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro, marcado pela Constituição Federal de 1988.

Por políticas públicas entende-se não apenas a capacidade do governo e da administração pública delimitar e compreender os problemas a serem enfrentados, por meio de traduções técnico-rationais, expressas por decisões legitimadas em procedimentos legalmente estabelecidos, tais como em leis e sentenças administrativas (VILLANUEVA, 2006). Entende-se por políticas públicas também o “Estado em Ação”, na medida em que qualquer concretização dá-se pela ação ou omissão, preventiva ou corretiva, destinada a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social (SARAVIA, 2006). Partindo dessa definição, políticas públicas são fluxos decisórios, condicionados por valores, ideias e visões de atores sociais internos e externos às instituições públicas, que envolvem a definição de metas, estratégias de atuação e de alocação de recursos para atingir determinados objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006). Esse processo de definição de metas e alocação de recursos é afetado sempre por processos políticos que envolvem conflitos de interesses e disputas (VILLANUEVA, 2006).

Concessão urbanística é um instrumento urbanístico no qual o Poder Público Municipal declara de utilidade pública um território urbano, outorgando poderes a uma concessionária privada, selecionada mediante licitação, para executar um projeto urbanístico de caráter público. Para fins de urbanização e reurbanização da área pré-determinada, a concessionária poderá promover desapropriações, ficando responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência da aquisição dos imóveis. Após a realização do projeto, a concessionária será remunerada mediante a exploração dos terrenos e edificações, destinados a usos privados, que resultarem da obra realizada, conforme delimitado em lei específica para viabilizar determinada política pública.

É importante destacar, finalmente, nesta introdução, que instrumento urbanístico não é política pública. Instrumentos urbanísticos são objetos técnico-jurídicos elaborados como elemento integrante da formulação de políticas públicas urbanas. Embora concebidos em um contexto específico, instrumentos urbanísticos transcendem gestões político-partidárias e podem prestar-se a fins diferentes daqueles para os quais foram concebidos. Mesmo quando idealizados, por exemplo, de forma a garantir o “interesse público”, como a inclusão de segmentos sociais no “direito à cidade”, eles podem servir a grupos específicos e a determinados *lobbies*, criando conflitos entre atores sociais em torno da política urbana. A dissertação admite, portanto, que nenhum instrumento, isoladamente, pode constituir elemento decisivo de inclusão ou exclusão social, mas que pode ser um elemento gerador de agravamento ou mitigação dessa exclusão, a depender de sua regulamentação e implementação.

No âmbito da presente pesquisa, a dissertação tem por objetivo central analisar o processo de formulação do projeto de lei da concessão urbanística (projeto de lei nº 87 de 2009), considerando sua origem no Executivo, as discussões pela Sociedade Civil (em periódicos, entrevistas e audiências públicas) e sua regulamentação no Legislativo Municipal (Lei Municipal nº 14.917 de 2009).

A dissertação tem por objetivos específicos:

- a. Analisar o contexto da ocorrência e a forma que a concessão urbanística assumiu na política urbana de transformação da região central de São Paulo, considerando dois momentos: anterior à formulação do projeto de lei e durante o processo de sua discussão na Câmara de Vereadores.
- b. Mapear os atores sociais envolvidos na regulamentação da concessão urbanística em São Paulo, identificando os interesses envolvidos nesse processo, os principais argumentos contrários e favoráveis a esse instrumento urbanístico, as diferentes visões a respeito dos problemas que o instrumento urbanístico pretende solucionar e as mobilizações ocorridas durante as discussões sobre o projeto de lei.
- c. Analisar as perspectivas para a implementação de políticas urbanas baseada na concessão urbanística, considerando as estratégias dos diferentes atores sociais para influenciar a definição da agenda pública governamental do Município de São Paulo.

Ainda que seja considerável o número de estudos sobre políticas públicas urbanas no Brasil, sobretudo sob a forma de estudos de caso, é clara a necessidade de uma ampliação de pesquisas que reflitam sobre quem formula as nossas políticas urbanas, como elas são discutidas com os diversos atores da Sociedade Civil e como elas são regulamentadas. Faz-se oportuno questionar, portanto, no âmbito da constatação supracitada: quais os fatores que condicionaram a entrada da concessão urbanística na agenda pública governamental do Município de São Paulo?

Para tanto, a pesquisa tem por objeto o instrumento da concessão urbanística no Município de São Paulo, estabelecendo-se um recorte temporal com três momentos distintos. Primeiro, a partir de 2001, considerando a origem do instrumento no Executivo durante a gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), quando foi proposto pela primeira vez, por esforços individuais do jurista Paulo José Vilela Lomar, que analisou a viabilidade da concessão urbanística em dissertação de mestrado e inseriu-o para futura regulamentação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2012) e nos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Segundo, a partir de 2005, considerando a estratégia das gestões José Serra (PSDB, 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM, 2006-2008/2009-atual) de promover a “revitalização” do bairro da Santa Ifigênia, na região central de São Paulo, por meio do projeto Nova Luz, definindo a

concessão urbanística como meio para viabilizar as promessas de campanha veiculadas em diversos meios de comunicação. Terceiro, em 2009, considerando as discussões realizadas pela Sociedade Civil quando o projeto de lei sobre a concessão urbanística (projeto de lei nº 87 de 2009) foi enviado, discutido em audiências públicas e regulamentado na Câmara de Vereadores (Lei Municipal nº 14.917 de 2009).

O desenvolvimento da pesquisa sobre a concessão urbanística em São Paulo se baseia em pesquisa qualitativa de natureza descritivo-analítico, centrada num estudo de caso, considerando-se este uma estratégia para entender determinada dinâmica até alcançar o desenvolvimento de análises (EISENHARDT, 1989). Segundo Robert Yin, a escolha do método de pesquisa baseado em estudo de caso, contribui para a compreensão dos fenômenos individuais, sociais, organizacionais e políticos, ampliando o controle que o pesquisador possui sobre eventos comportamentais com enfoques históricos ou contemporâneos (YIN, 2001). Além disso, o estudo de caso é descritivo porque tenta “descrever as características de um fenômeno de modo a elucidar processos técnicos e sociais emergentes que permitam compreender o impacto de alguns fatores que integram o objeto de estudo” (RICHARDSON *et. al.*, 1999, p.6). Quando se constitui na pesquisa uma questão do tipo “como?” ou “por quê?” – da concessão urbanística em relação à agenda pública governamental –, o estudo de caso constitui também um trabalho exploratório, tendo como objetivo “o desenvolvimento de análises e proposições pertinentes a inquirições adicionais” (YIN, 2001, p.24).

O estudo de caso foi construído combinando distintas etapas de coleta de dados. Na primeira etapa, foram lidas, analisadas e sistematizadas trezentas páginas de matérias de jornais, publicadas entre os dias 27 de janeiro de 2007 e 08 de maio de 2009. Na segunda etapa, foi lido e analisado o registro de quatro audiências públicas, com trinta páginas de notas taquigráficas cada, num total de 120 páginas. Com base na análise preliminar deste material foi possível identificar os interessados e os interesses no processo de formulação da concessão urbanística, os principais argumentos contrários e favoráveis a este instrumento urbanístico, as diferentes visões a respeito dos problemas que o instrumento urbanístico pretende solucionar e as mobilizações ocorridas durante as discussões sobre o projeto de lei. Na terceira etapa, analisou-se a dissertação de mestrado de Paulo José Vilela Lomar sobre a concessão urbanística, um documento crucial para a pesquisa, por se tratar da elaboração acadêmica da proposta que iria

embasar a inclusão da concessão urbanística no Plano Diretor do Município de São Paulo em 2002 e sua futura regulamentação em legislação específica. A pesquisa baseou-se, finalmente, numa última etapa, em entrevistas em profundidade com atores participantes do processo de formulação da concessão urbanística.

A dissertação perfaz cinco capítulos, a começar por esta *Introdução*.

No capítulo 2, *Política Urbana e Instrumentos Urbanísticos*, apresenta-se uma evolução das políticas públicas urbanas no Brasil como parte da contextualização da pesquisa. Apesar de passados vinte anos do término da ditadura militar e do processo de redemocratização do país, o Brasil ainda se localiza num quadro político de transição recente: a Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal do Estatuto da Cidade de 2001 outorgaram ao Poder Público Municipal uma função ordenadora ativa para o combate à exclusão social e à discriminação ofensiva desta exclusão, por meio de políticas urbanas e de planos diretores participativos. Este capítulo inclui ainda um panorama das discussões relacionadas ao Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2012), seu processo democrático e as críticas sobre sua eficácia; bem como faz menção a dois instrumentos urbanísticos selecionados: as operações urbanas consorciadas e as zonas especiais de interesse social, no sentido de situar o leitor acerca do “estado da arte” das políticas públicas urbanas em São Paulo e a sua interseção com instrumentos urbanísticos.

No capítulo 3, *Concessão Urbanística em São Paulo*, apresenta-se o estudo de caso, dividido em duas grandes sessões. A primeira sessão, *Formulação da Concessão Urbanística pelo Executivo*, percorre os principais argumentos nos quais se baseou a proposta de criação do instrumento urbanístico (LOMAR, 2001). Descreve também sua formulação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2002-2012 (Lei Municipal nº 13.430 de 2002) e nos Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo (Lei Municipal nº 13.885 de 2005). Discorre, por fim, durante as gestões dos prefeitos José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM), o processo de desenvolvimento do projeto Nova Luz, e os contornos que permitiram que a concessão urbanística, entre outros instrumentos urbanísticos aprovados para utilização pelo Poder Público Municipal, fosse escolhido para fazer parte da agenda pública governamental. No que diz respeito a isso, destacam-se as ações do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e

Administração de Imóveis em São Paulo (SECOVI) no sentido de influenciar a escolha da concessão urbanística pelo Governo Municipal.

A segunda sessão, *Regulamentação da Concessão Urbanística pelo Legislativo*, percorre as principais críticas sobre o projeto de lei da concessão urbanística feitas por jurista especialista em direito urbanístico. Descrevem-se também as audiências públicas de debate sobre o projeto de lei na Câmara de Vereadores, recuperando o posicionamento dos atores envolvidos, descrevendo os principais eventos ao longo das discussões e identificando interessados e interesses presentes estabelecidos no processo. Nesse sentido, destaca-se a luta da Associação dos Comerciantes do Bairro da Santa Ifigênia (ACSI), contrária à aprovação do projeto de lei da concessão urbanística e ao projeto Nova Luz.

No capítulo 4, *Análise do Processo da Concessão Urbanística em São Paulo*, apresenta-se análise sobre o processo de formulação e regulamentação da concessão urbanística e as possíveis consequências do projeto de lei, considerando três enfoques específicos. O primeiro diz respeito à adoção de instrumento específico para a requalificação urbana e as limitações dos mecanismos de produção de políticas públicas urbanas no contexto democrático pós-Constituição de 1988 e pós-Estatuto da Cidade de 2001. O segundo trata das estratégias de atores da Sociedade Civil, sobretudo o SECOVI, no âmbito das políticas públicas, para influenciar a agenda pública governamental. O terceiro diz respeito às decisões políticas relacionadas ao projeto de lei, discutindo as razões que levaram o Poder Público Municipal a promover a “revitalização” urbana, transferindo o encargo de desapropriar ao particular.

No capítulo 5, *Considerações Finais*, por fim, com base em reflexões sobre as contribuições do trabalho e sobre as limitações de seus resultados, discute-se a possibilidade do estabelecimento de novas pesquisas a partir das principais lições aprendidas.

## 2. POLÍTICA URBANA E INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

### 2.1. A Evolução da Reforma Urbana no Brasil: o Estatuto da Cidade

Os problemas urbanos e o processo de urbanização no Brasil estão diretamente relacionados às terríveis condições de habitabilidade nas zonas rurais, onde coexistem estruturas fundiárias altamente concentradas, baixíssimos salários, falta de suporte aos pequenos agricultores e falta de conhecimento técnico especializado para desenvolver pequenas áreas. Esses fatores causaram a transferência da população rural para as grandes cidades, o que gerou um crescimento urbano descontrolado e sérios problemas sociais, como o desemprego e a existência de trabalhadores ilegais. Em virtude da baixa renda, a grande maioria desses habitantes não foi capaz de adquirir uma moradia adequada, ocupando espaços públicos como pontes, viadutos, ruas e praças, formando aquilo que conhecemos como assentamentos informais.

Para melhor compreensão desse contexto, sem nos limitarmos apenas ao resultado espacial da migração campo-cidade, faremos uma reflexão sobre a evolução dos problemas urbanos a partir da questão fundiária e do modo de produção do capital brasileiro, determinantes sobre o direito de propriedade no Brasil. A questão fundiária urbana no país, particularmente em suas grandes cidades, é uma das mais complicadas. O cenário é complexo porque o capitalismo brasileiro, bem diferente do capitalismo típico, desde a Lei de Terras de 1850 é altamente dependente da renda fundiária, especialmente a urbana, como substituta da chamada acumulação primitiva, ou originária, do capital. Esse modelo não gerou uma classe dominante como a burguesia europeia, e sim uma elite associada ao capital estrangeiro, impedindo o pleno desenvolvimento de suas forças produtivas em detrimento do desenvolvimento do capitalismo interno (SCHIFFER, 1989).

Conforme explicita Enio Moro Júnior sobre o desenvolvimento do capital no Brasil:

Estas características da acumulação interna, comandada pela elite dominante no sentido de impedir o livre desenvolvimento das forças produtivas, é denominado de “acumulação entravada”, que restringe o mercado interno nacional às demandas de sua própria preservação assegurando a hegemonia da elite nacional atrelada às necessidades de reprodução do capitalismo internacional. Portanto, na acumulação entravada, uma parte do excedente não retorna à sociedade para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas internas. Esta elite tem como sustentáculo de sua manutenção a



imposição de mínimas condições para a reprodução de sua força de trabalho, impedindo a utilização de parte substancial do excedente na reprodução ampliada. (MORO JR., 2007, p.36).

Com a crise mundial de 1929, que atingiu as lavouras de café e empurrou grandes contingentes populacionais para as cidades, os grupos oligárquicos foram enfraquecidos e uma forte elite estatal entrou em cena, ampliando a participação do Estado nas esferas econômica e social. A industrialização encontrou seu lugar nesse contexto, no qual a emergente burguesia industrial veio a predominar sobre a antiga oligarquia rural, e os centros urbanos brasileiros, notadamente São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, passaram a oferecer melhores condições à implementação de políticas de industrialização em substituição à exportação. Conforme explicita Júlio Roberto de Souza Pinto:

Com a aceleração da atividade industrial durante a Segunda Guerra Mundial e a conseqüente hegemonia do setor fabril no período pós-guerra, as cidades brasileiras passaram a desempenhar dois novos papéis: absorver os cada vez maiores contingentes de desempregados, ora pela recessão econômica, ora pela crescente capitalização da atividade agrícola; e oferecer à indústria não apenas a infra-estrutura física para sua expansão, mas também as condições necessárias à reprodução de sua força de trabalho, com destaque para a definição de um marco regulatório para as relações de trabalho. (PINTO, 2008, p.3).

Em 1964 o Brasil sofreu um golpe de Estado e durante todo o período da ditadura militar a migração campo-cidade tornou-se ainda mais intensa, combinada com altas taxas de crescimento demográfico e com grandes investimentos na infraestrutura nacional, incluindo sistemas de energia, transporte e comunicação. Durante essa fase, o regime militar deixou claro, quanto à questão fundiária, que a propriedade privada seria garantida em seu aspecto “natural”, e que preferia conceder às empresas capitais subsidiados caso comprassem terrenos e fortalecessem a renda fundiária, perpetuando a aliança política entre o capital e a terra.

Ainda durante o período da ditadura, apesar dos incriveis esforços no desenvolvimento industrial, pouco se fez no sentido de promulgar reformas urbanas. Com o controle cada vez maior dos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal aplicou os recursos restantes em investimentos que beneficiaram uma pequena parcela da população, adotando normas e padrões urbanísticos que apenas favoreceriam o capital imobiliário. O planejamento urbano observado possuía “inúmeros planos e proposituras tecnicamente primorosos, mas inoperantes em ações para garantir sua plena

implementação, contrapondo-se aos modelos europeus e norte-americanos, cujos processos e produtos de planejamento são viabilizados pelo Estado” (MORO JR., 2007, p.42).

Construiu-se, dessa maneira, uma cidade legal, dotada de serviços e equipamentos urbanos similares aos dos países desenvolvidos, e outra cidade ilegal, marcada pelo desemprego, pela ausência do poder público, pela falta de acesso a educação, saúde, lazer, segurança e pela dificuldade de acesso à moradia. O planejar cidade no Brasil tornou-se um exercício técnico da cidade legal para a cidade legal, negando-se a cidade ilegal, ou seja, aquela em que não existe comprovação e controle da propriedade e da ocupação do solo, como as favelas (MARICATO, 2000).

Com o fim do autoritarismo burocrático, contrastando com a pouca importância dada pelo governo à questão urbana, emergiram movimentos sociais com a finalidade de lutar pela reforma urbana, reunindo as mais diversas pessoas e instituições: líderes comunitários, sindicalistas, ONGs, integrantes da igreja católica e servidores públicos (muitos, à época, atribuíam os problemas não a uma falta de planejamento e políticas urbanas, mas ao fato de que o planejamento e as políticas urbanas eram desenvolvidos no sentido da segregação social e da negação à cidade ilegal). Essa reforma urbana tinha um pressuposto principal, e ainda atual, expresso por Haroldo Abreu como: “[...] reforma urbana implica uma nova concepção intelectual e moral da sociedade (e uma nova ética urbana) que condene a cidade como fonte de lucros para poucos e pauperização para muitos” (ABREU, 1996, p.7).

Na década de 1980, esse movimento ampliou-se, acompanhando a exigência da sociedade por liberdade nas políticas urbanas, que articulou no II Fórum Nacional de Reforma Urbana as seguintes premissas:

- a. A função social da propriedade e da cidade, entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano;
- b. O direito à cidadania, entendido em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos, assim como o direito de acesso às condições de vida urbana digna e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado. (BASSUL, 2004, p.26).

Essas premissas fundamentaram a emenda popular (Emenda Popular da Reforma Urbana nº 63 de 1987), parcialmente aprovada na Constituição de 1988, que direcionou

os constituintes a dedicar um capítulo específico à política urbana – os artigos 182 e 183, primeiros na história a cuidar da questão urbana no Brasil – na tentativa de implementar futuramente instrumentos e possibilidades de ordenamento das cidades, priorizando assim a propriedade da terra para sua finalidade social. Ainda que num processo gradual, iniciou-se, na Constituição de 1988, uma mudança no tratamento dado à questão urbana, tendo como eixo um novo paradigma. A esse respeito, Carla Almeida Silva afirmou:

A visibilidade que se conseguiu imprimir para a questão urbana na Constituinte, como também da inovação no campo das legislações municipais em relação à temática urbana [...] são demonstrativos de que o “direito à cidade” ganhou um lugar na agenda pública brasileira. (SILVA, 2002, p.179).

Denotando a urgência e a importância social de soluções no contexto urbano, o texto constitucional de 1988 suscitou a apresentação de vários projetos de lei, oriundos de partidos e de iniciativa parlamentar. Entre os projetos apresentados, aquele que mais prosperou foi o projeto de lei nº 5.788 de 1990 – também intitulado Estatuto da Cidade –, apesar da forte oposição sofrida, a exemplo de outros similares e que o antecederam:

A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. O empresariado urbano mais atrasado acusava o projeto de comunista, como, aliás, costumava acontecer naquele período com as iniciativas de índole democrática. A revista “Visão”, representativa do empresariado conservador, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil. A reação sustou a tramitação da proposta, que se encontrava na Câmara dos Deputados. (BASSUL, 2004, p.84).

Além disso, diante da determinação de governos em cumprir sua tarefa de desapropriar áreas improdutivas ou em nome do desenvolvimento urbano, com base no interesse social previsto constitucionalmente, os proprietários procuram amparo no Poder Judiciário, no qual a maioria dos magistrados vem se posicionando a favor da propriedade da terra, até porque muitos juizes, promotores, desembargadores e advogados, assim como parlamentares, são grandes proprietários de terras (ANDRIOLI, 2004).

Após onze anos na Câmara dos Deputados, o projeto de lei nº 5.788 de 1990, despojado de grande parte de sua carga conceitual, foi aprovado e devolvido ao Senado, que também o aprovou integralmente. Finalmente aprovado na esfera do Congresso Nacional, o projeto seguiu para a Presidência da República (sob o comando do então

presidente Fernando Henrique Cardoso), que aprovou (entre poucos dispositivos vetados) a Lei Federal nº 10.257 de 2001 (que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal), denominada “Estatuto da Cidade”. Atualmente, por meio do Estatuto da Cidade, as operações de planejamento urbano no Brasil possuem suporte jurídico, orientando-se para a resolução dos graves problemas urbanos, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol da segurança, do bem coletivo e do equilíbrio ambiental nas cidades.

A partir dessa lei, o plano diretor, responsável pela política de desenvolvimento e expansão urbana, tornou-se obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, e foram criados vários instrumentos para o cumprimento dessa função. Segundo Júlio Roberto de Souza Pinto, entre outros, o Estatuto da Cidade possui instrumentos de duas naturezas: “distributivo – relacionados à democratização de direitos e universalização de acesso a bens e serviços urbanos sob a responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público” (tais como o usucapião especial de imóvel urbano; a concessão especial para fins de moradia; o direito de superfície; a transferência do direito de construir; o estudo do impacto da vizinhança); e “redistributivo – passíveis de serem empregados na captura e redistribuição, com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais de parcelas de mais-valias fundiárias urbanas que, produzidas em decorrência de investimentos públicos, tenham sido injustamente apropriadas por minorias privilegiadas” (tais como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; as operações urbanas consorciadas) (PINTO, 2008, p.10).

Com a possibilidade de aplicação e criação de novos instrumentos e mecanismos que permitam enfrentar as desigualdades que marcam o cenário urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade foi visto como uma grande esperança (SAULE JR.; ROLNIK, 2001; RIBEIRO; CARDOSO, 2003). Nele, se consolidou o discurso da “cidade para todos”, com base no plano diretor municipal, democrático, inclusivo e instrumento básico de política de desenvolvimento urbano. Esse quadro político foi um eixo de inovação incidente sobre processos políticos e administrativos, afetando o como fazer políticas urbanas. O Poder Público Municipal pós-1988 teria de adaptar-se a “novos processos

decisórios, novas formas de gestão e novas formas de provisão de serviços públicos, orientados para a democratização dos processos [...] e para a eficiência da administração pública (FARAH, 2006, p.59).

A despeito de uma subsequente avaliação de resultados e da importância da aplicação desses instrumentos, sobretudo após a aprovação do Estatuto da Cidade, o que temos de mais importante é o fato de que hoje o direito de propriedade no Brasil é substancialmente diferente: protegida desde a Carta Imperial de 1824 e condicionada ao cumprimento de sua função social desde a Constituição de 1934, com a Constituição de 1988 a garantia do direito de propriedade está condicionada à sua destinação. Nessa conjuntura “Constituição e Estatuto”, não foram poupados esforços no sentido de podar o uso absoluto do direito de propriedade, criando uma série de ônus para seu titular, desde restrições de exercício até a proibição de uso exclusivo, passando pela exigência de um aproveitamento racional e eficiente, com a adequada utilização de recursos naturais e preservação do meio ambiente (CALIVION, 2002).

Desta vez, temos a favor da reforma urbana a publicização do direito privado, ou o fortalecimento do direito público, com o objetivo de reverter o desequilíbrio das ações urbanas. O exame dessa perspectiva, por si só, cria uma vasta discussão; porém o que precisa ficar claro é que a discussão em torno da reforma urbana avançou na direção contrária à visão da cidade apenas como bem privado, gerador de desigualdade social. Ela seguiu a favor da concepção de cidade como bem coletivo consagrador do espaço público, possibilitando a cultura e viabilizando as interações, encarando o lucro como apenas uma entre suas muitas funções.

## **2.2. O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo 2002-2012**

O Município de São Paulo cresceu demograficamente a taxas superiores ao valor de 50,0% por década no século passado, e atualmente concentra 5,0% da população brasileira, ou onze milhões de habitantes. Tal concentração populacional corresponde a aproximadamente 18,0% do PIB brasileiro (SEADE, 2010), um dos fatores responsáveis pelas evoluções demográficas e construtivas pelas quais a cidade passou nos últimos anos. Apesar dessa concentração de renda, São Paulo apresenta diariamente períodos de estagnação viária, alto níveis de poluição e um déficit de habitação

equivalente a 12,0% da demanda, revelando um exacerbado desequilíbrio regional onde um terço de sua área urbana encontra-se em condições precárias de degradação socioambiental (SVMA, 2002).

Isso significa que esse importante polo latino-americano acumula situações de exclusão econômica e territorial, e que os governos municipais possuem enorme dificuldade em promover a urbanização do Município. Até mesmo os serviços de manutenção encontram-se ameaçados pela escassez de recursos. Para entender a dimensão dos problemas de recursos se faz necessário olhar a cidade sob dois pontos de vista:

O da esfera visível, em que se inserem as ações diretas do Poder Público Municipal: produção de habitação, saneamento, transportes; e o da esfera invisível: das transferências de renda que a própria estrutura urbana engendra. (MARTINS, 2003, p.167).

Nesse cenário adverso, a gestão Marta Suplicy (PT) encarou o desafio de elaborar um novo plano diretor, batizado de Plano Diretor Estratégico, após trinta anos de vigência do anterior. Esse período equivale ao intervalo de tempo em que se restaurou o regime democrático no país, proliferando as associações reivindicatórias por moradia, infraestrutura urbana, equipamentos sociais e políticas públicas socialmente orientadas. Existia, portanto, uma expectativa de correntes progressistas da sociedade de que o plano diretor pudesse refletir as expectativas de inclusão social e do “direito à cidade” estabelecidos pela Constituição de 1988 (MAGLIO, 2004).

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2012) foi inovador. São Paulo foi o primeiro município a formular um plano diretor segundo estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) e a estimular a participação da Sociedade Civil nesse processo de formulação – desde os segmentos excluídos até os setores tradicionais da elite paulistana. Nesse sentido, cabe a ressalva de que a participação popular pretendida era a das classes dominadas, ou seja, a maioria excluída, ausente nas formulações passadas, dado que a classe dominante sempre participou, seja dos planos diretores, seja dos planos e leis de zoneamento (VILLAÇA, 2005).

No que diz respeito ao assunto, discussões no âmbito acadêmico foram encontradas sobre os processos de formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2012), aprovado em 2002 (Lei Municipal nº 13.430 de 2002) e sobre seu desdobramento, os Planos Regionais das Subprefeituras (Lei Municipal nº 13.885 de

2004), um detalhamento do plano diretor, com disposições sobre o uso e a ocupação do solo, também conhecido por “lei de zoneamento”, aprovado em 2004.

Ivan Carlos Maglio, coordenador técnico de ambos os planos, em seu artigo “Plano Estratégico de São Paulo Retrospectiva da Elaboração”, procura enfatizar os esforços em retomar e promover o processo do planejamento participativo, considerando a realização de 360 atividades – entre plenárias, oficinas e assembleias – em dois anos. Em seguida, destaca que as demandas geradas pelos excluídos, nesse processo participativo, criou inúmeros conflitos expressos durante as audiências públicas de aprovação dos planos. Esses conflitos foram enumerados por Maglio da seguinte maneira:

1. A resistência dos setores da elite contra os novos instrumentos legais que controlassem a especulação imobiliária [...];
2. A tentativa de manter as restrições segregacionistas das áreas ricas [...];
3. A resistência dos urbanistas funcionalistas à adoção do uso misto do solo [...];
4. A resistência das associações de vizinhança contra os corredores de transporte coletivo de alta capacidade;
5. A resistência de setores econômicos instalados contra a incorporação dos setores emergentes da economia solidária [...];
6. O comércio tradicional contra a regulamentação dos ambulantes;
7. O reconhecimento legal das favelas e cortiços em loteamentos clandestinos [...];
8. O entrave entre unidades de vizinhança e invasores de terrenos públicos reservados para equipamentos sociais e áreas verdes [...]. (MAGLIO, 2004, p.2).

Esses conflitos levaram Maglio a refletir sobre uma “zona cinza de distinção” de grupos de interesse. De um lado, o associativismo que visava maximizar o utilitarismo de cada membro – os grupos de pressão –, e do outro, o associativismo que visava um interesse coletivo – as ONGs –; uma vez que, sob a ótica dos conflitos expostos, representantes de ambos os lados não poderiam ser simplesmente classificados como “heróis ou vilões do bem comum” (MAGLIO, 2004, p.2).

Maglio também não classifica como “vilões do bem comum” os segmentos da elite, pois os mesmos “apresentaram reivindicações urbanísticas legítimas e pertinentes, embora na maioria das vezes conflitantes com o interesse majoritário dos excluídos” (MAGLIO, 2004, p.17). E cita o caso dos movimentos ambientalistas regionais, de origem elitista, cuja pauta de preservação urbano-ambiental é contrariada pela expansão dos eixos de circulação e comércio necessários ao desenvolvimento, bem como pela pauta do Movimento Popular de Moradia, que reivindica uma regulação de uso do solo menos restritiva e de qualidade

urbanística inferior como alternativa última para aliviar o déficit habitacional (MAGLIO, 2004).

Em contraste com a compreensão do processo apresentado por Ivan Carlos Maglio, Flávio Villaça, professor da Faculdade de Urbanismo da USP, procura discutir se esse processo de planejamento participativo não teria um caráter ilusório. Em seu texto, “As ilusões do Plano Diretor”, Villaça afirma que, sem dúvida, houve um aprimoramento democrático no debate público dos planos, mas que, entretanto, esse avanço ainda foi restrito a pequena parcela da população e a uma parcela restrita da cidade, concluindo que “eles ainda estão longe de serem democráticos” (VILLAÇA, 2004, p. 52). Apesar disso, para ele, esses debates representaram uma rica experiência reveladora de como poderia ter sido a participação popular, caso o Plano Diretor interessasse à maioria da população.

Esta última colocação suscita duas indagações sobre a “maioria da população” nas conclusões de Villaça. A primeira seria o desprezo que a absoluta maioria da população – as classes populares – teria demonstrado para com o plano diretor e os planos regionais. Nessa colocação, Villaça contrapõe-se à visão de Maglio de que os planos teriam sido amplamente discutidos pela população, pois, conforme o primeiro, ocorreram amplas discussões apenas nas subprefeituras dos setores sudoeste, ou aqueles com a população de maior renda da cidade. E Villaça continua:

Significa que essas classes [mais populares, pertencentes a outras subprefeituras] são ignorantes, incompetentes e não se interessam pela solução de seus problemas? Não, sua abstenção se deve ao fato de o Plano Diretor nada ter a dizer a elas. (VILLAÇA, 2005, p. 91).

A segunda colocação de Villaça sobre a participação popular refere-se à participação reduzida de setores econômicos da sociedade – imobiliária, comercial, industrial – tanto nas subprefeituras quanto nas audiências públicas. E questiona:

Significa que, também para eles o plano diretor e os planos regionais não têm nada a dizer? Positivamente não. Como entender sua modesta participação? Será que eles participavam através de outras e mais eficientes formas? (VILLAÇA, 2005, p. 91).

Ao analisar os princípios dos planos diretor e regionais, Flávio Villaça conclui que as propostas contidas neles são de duas categorias: aquelas que a Prefeitura pode executar,



um mero cardápio de 338 ações estratégicas e centenas de obras que não foram executadas até hoje; e aquelas às quais o setor privado deve obedecer, como o controle do uso e ocupação do solo e, principalmente, o zoneamento. Este último sim, segundo ele, diz respeito “aos problemas e interesses de uma pequena minoria da população e a uma minúscula parcela da cidade” (VILLAÇA, 2005, p.91).

A primeira categoria, das propostas de obras que o Poder Público Municipal pode executar, foi explicitada, quando o então secretário de planejamento da gestão Marta Suplicy (PT), Jorge Wilhelm, em declaração à imprensa, afirmou: “plano diretor é cardápio, não comida, [...] não há um cronograma estabelecido para completar tudo aquilo que está previsto no plano” (Folha de São Paulo, p. C-10, 14 de julho de 2004). Villaça questionou em seu artigo essa perspectiva:

Se o elenco de obras for mera sugestão, que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa? Na verdade nela não haveria o que obedecer, mas sim o que escolher a obedecer, e ainda a possibilidade de não escolher nada. Para que esta lei então? (VILLAÇA, 2005, p.44).

A segunda categoria, das propostas às quais o setor privado deve obedecer, como a lei de zoneamento, é compulsória, e como tal, seguiu os interesses "restritos" da minoria da população e os esforços contrários de entidades dos setores imobiliários para não deixar alterar o zoneamento funcionalista, elitista e defasado de 1972 (MAGLIO, 2004). Sobre este último, vale a pena relembrar um momento raramente visto na imprensa brasileira durante o processo de elaboração do plano diretor. Um dos agentes do mercado imobiliário, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis em São Paulo (SECOVI) reuniu todo um poderio empresarial<sup>1</sup> para publicar no dia 29 de junho de 2002 matéria paga de quatro páginas inteiras, em diversos jornais de São Paulo, sob o título “Quem perde com o Novo Plano Diretor de São Paulo”. A matéria afirmava que quem perderia seria: o trabalhador, pelo desemprego a ser gerado; a família paulistana, pelo aumento do preço da moradia popular; e a cidade, pela confusão gerada com a nova proposta. O SECOVI, durante o processo de formulação dos planos diretores, sempre procurou tratar diretamente com os governantes, tanto no Executivo como no Legislativo e aparentemente não valoriza os debates públicos (VILLAÇA, 2005).

---

<sup>1</sup>Inclusive: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Federação do Comércio de São Paulo (FECOMERCIO), Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Instituto de Engenharia e Associação Brasileira de Lojistas de Shopping.

Flávio Villaça, ao final, questiona: o que restaria então do plano diretor? Se o documento apresenta uma relação de obras que não têm validade ou efeito e uma relação compulsória de normas a serem aplicadas no solo privado, ele conclui que pouco ou nada resta que seja de interesse público. Ou melhor, “nada que seja de interesse da maioria da população” (VILLAÇA, 2005, p.91). Portanto, a expectativa de correntes progressistas da sociedade de que o plano diretor pudesse refletir as expectativas de inclusão social e do “direito à cidade”, estabelecidos pela Constituição de 1998, parece ter sido ilusória. Pelo menos, sob a lente daquilo que foi estudado pelo autor no processo paulistano.

Mas o plano diretor, não sendo um fim em si mesmo, possui desdobramentos. Conforme aconteceu no passado, o plano diretor paulistano incorporou a preocupação com a escassez de recursos e incluiu diversos instrumentos urbanísticos, aqueles aprovados pelo Estatuto da Cidade de 2001 e outros baseados em parcerias entre o setor público e o setor privado. Apesar da visão de Villaça, – que pode desmerecer todo um referencial progressista atribuído ao plano diretor participativo – seu discurso sobre o plano ser mero cardápio, parece adequar-se também para instrumentos urbanísticos; porém, alguns, em especial, parecem disputar espaço na agenda pública governamental. Dessa maneira, consagra-se mais uma vez o entendimento de alguns autores (ROLNIK, 1997 *et. al.*) de que a resposta do Poder Público está pautada pela “contradição permanente” entre regulação urbanística e a gestão político-partidária.

### **2.3. A Interseção entre Política Urbana e Instrumentos Urbanísticos**

O estudo da evolução dos instrumentos urbanísticos na cidade de São Paulo, de acordo com diversos autores (ROLNIK, 1997; MARICATO, 2000; GROSTEIN, 2001; NOBRE, 2004), permite concluir que eles se desenvolveram em três momentos básicos. Anteriormente, esses instrumentos eram bastante genéricos e pouco detalhados. A partir do momento que a cidade começou a se desenvolver mais intensamente, na década de 1970, com a diversificação das atividades produtivas e a valorização das áreas centrais, surgiu a necessidade do controle do uso e ocupação do solo. Esse controle ocorreu, num primeiro momento, através do controle à verticalização, pelo Código Arthur Sabóia e da

instituição do “coeficiente de aproveitamento máximo”<sup>2</sup> (ROLNIK, 1997). Num segundo momento, esse controle ocorreu através da instituição do zoneamento, estipulando coeficientes, “taxas de ocupação e recuos”<sup>3</sup> (NOBRE, 2004). Contudo, esses instrumentos sempre ficaram restritos às áreas ocupadas pela população de mais alta renda, não chegando a ser aplicados nas partes mais carentes da cidade.

A partir da década de 1980, no momento em que o Município se encontrava em crise econômica, com pouca capacidade de gerenciar o desenvolvimento da cidade, passou-se a institucionalizar o controle da ocupação através da venda do potencial construtivo, em instrumentos como as operações interligadas e operações urbanas consorciadas, viabilizando parcialmente o conceito do “solo criado”<sup>4</sup>, visto que, até então, os empreendedores não contribuíam com o processo de urbanização, mas se beneficiavam amplamente dele (ROLNIK, 1997).

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), do Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal nº 13.430 de 2002) e da nova Lei de Zoneamento (Lei Municipal nº 13.885 de 2004) corrobora a evolução desses instrumentos. Os instrumentos presentes na regulação urbanística em São Paulo integram a mudança qualitativa da política urbana iniciada na década de 1980, momento da redemocratização do país e das intensas mobilizações sociais, quando se articulou o “movimento nacional da reforma urbana”, recuperando o termo “reforma urbana” da década de 1960, no contexto das reformas de base promovidas pelo governo João Goulart. Do ponto de vista técnico, os instrumentos de intervenção urbana são “a conquista expressa por esta reforma urbana sob a forma de separação entre direito de propriedade e o direito de construir, o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos e a vigência da função social da propriedade urbana” (CYMBALISTA, 2006, p.30).

---

<sup>2</sup> Coeficiente de aproveitamento máximo é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área máxima de edificação permitida.

<sup>3</sup> Taxa de ocupação é a porcentagem máxima de construção em projeção horizontal permitida em um lote. Recuos são restrições frontais e laterais que se aplicam a uma determinada construção em um lote.

<sup>4</sup> Solo criado é a criação de áreas adicionais de piso utilizáveis e não apoiadas diretamente sobre o solo (LIRA, 1997). LIRA, R. P. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

A instituição da “outorga onerosa do direito de construir”<sup>5</sup> tanto nas operações urbanas consorciadas, como no resto da cidade, a definição das “zonas especiais de interesse social”<sup>6</sup> e do “direito de preempção”<sup>7</sup> abrem possibilidades para a reversão do processo de segregação sócio-espacial, sendo concebidos como mecanismos que possibilitam uma política urbana progressista e socialmente mais justa. A viabilização desse “potencial” depende, no entanto, da decisão pelo Poder Público Municipal de articular agentes sociais envolvidos e da interação entre agentes e a própria municipalidade.

O modelo empregado atualmente, porém, pelas leis de zoneamento se baseia em modelos estáticos de delimitações de perímetros, onde a lei indica quais os coeficientes e usos a serem respeitados, com nenhum projeto urbanístico ou outros mecanismos atrelados a seu desenvolvimento. De acordo com essa lógica, os projetos urbanísticos devem vir depois, aprovados por leis específicas, geralmente utilizando o instrumento da desapropriação para adquirir parcelas de terras para as obras públicas e, após sua execução, admitir que o mercado imobiliário seja receptivo a esses novos vetores de transformação. Portanto, o modelo estático delimitado pelas leis de zoneamento, muito baseado nos de desenvolvimento do ocidente europeu e norte-americano, vem se mostrando pouco eficiente. E isso não se deve a esses países estarem em condições mais avançadas, mas se deve ao fato de que suas taxas de crescimento são muito inferiores às aquelas constatadas, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980, em São Paulo.

No caso do plano diretor de São Paulo, dois instrumentos principais foram estabelecidos, a fim de transformar o modelo estático em um operante do desenvolvimento urbano: as operações urbanas consorciadas (1988) e as zonas especiais de interesse social (2002). Ambas são políticas que envolvem a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, ou seja, concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo

---

<sup>5</sup> Outorga onerosa do direito de construir é a contrapartida paga pelos setores privados ao poder público para construir acima do permitido pela lei de uso e ocupação do solo (MONTANDON; SOUZA, 2007).

<sup>6</sup> Zonas especiais de interesse social são porções do território municipal destinadas a recuperação urbanística, a regularização fundiária e a produção de habitações de interesse social, incluindo a recuperação de imóveis degradados e a provisão de equipamentos sociais e espaços públicos de caráter local (ROLNIK; CYMBALISTA, 1997). ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Polis, 1997.

<sup>7</sup> Direito de preempção é o direito conferido ao poder público municipal de preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (Lei Federal n.º 10.257 de 2001).

beneficiário. O que inspirou o modelo proposto para São Paulo foi “o *plafond legal de densité*, que em 1975 era instituído pela França e a experiência da transferência de potencial construtivo, o *development right transfer*, instituída pelo Plano de Chicago de 1973” (SENADO FEDERAL, 2005).

No município de São Paulo, essa experiência de financiar a cidade por intermédio de agentes privados foi introduzida como absorção da experiência internacional francesa e norte-americana de controle de densidades, controle da valorização imobiliária e política de preservação de imóveis históricos. As parcerias entre agentes privados e a administração pública, envolvendo financiamento e gestão de atividades, que antes eram de competência exclusiva do governo, ficaram conhecidas como “operações urbanas consorciadas”, incorporadas nos planos diretores de 1988, 1991 e 2002, e aplicadas em lei a partir da década de 1990, marcando o período de experimentação do instrumento (MONTANDON; SOUZA, 2007).

A partir de 2001, com o estabelecimento das operações urbanas consorciadas no Estatuto da Cidade, houve uma continuidade da adoção do modelo aplicado anteriormente. A lei define o instrumento da seguinte maneira:

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Lei Federal nº 10.257 de 2001).

As operações urbanas consorciadas pressupõem um instrumento legal que permite ao Executivo autorizar alterações nos parâmetros urbanísticos estabelecidos na lei de zoneamento, obtendo recursos por meio de contrapartidas pagas pela iniciativa privada para a viabilização dos projetos consorciados (cuja implementação ocorre a médio e longo prazo). À medida que o poder público dispõe cada vez menos de capacidade para investimentos diretos em infraestrutura, esses instrumentos tornaram-se importantes alternativas à concretização de ações estratégicas (seja de investimentos públicos, seja em melhorias urbanas), sem o exclusivo comprometimento de recursos públicos, e sem a necessidade de aguardar por recursos do Estado ou da União.

As leis dos planos diretores anteriores, desde 1988, previram esse instrumento com o objetivo de viabilizar a produção de imóveis, atrelada a infraestrutura, equipamentos

coletivos e espaços públicos, principalmente onde houvesse dificuldade do poder público em fazê-lo. Apenas na lei do plano diretor de 1991, porém, foram aprovadas operações urbanas que provocaram interesse do mercado imobiliário em investir, principalmente a Operação Urbana Faria Lima.

A atual produção das operações urbanas consorciadas é alvo de críticas, porque se fundamenta na capacidade de investimentos imobiliários para a produção de grandes infraestruturas e, para tanto, na aquisição de parcelas de terra. Se o custo do projeto for maior do que a contribuição adquirida com o potencial construtivo adicional, se a capacidade de suporte não for suficiente e se o projeto não for totalmente concluído, para acomodar todo o excedente populacional oriundo das altas densidades pretendidas, dificilmente haverá sucesso nesse método de planejamento urbano em ampla escala (MARICATO; FERREIRA, 2002).

As operações urbanas consorciadas, portanto, são ferramentas que cumprem pontualmente a recuperação da valorização criada pelas obras públicas, mas que por si só não são capazes nem de absorver a demanda futura por espaços públicos e nem de garantir a transição de escalas entre os espaços dos empreendimentos adquiridos lote a lote, com as propriedades restantes e não agregadas às áreas de renovação.

Em outras palavras, as operações urbanas brasileiras se caracterizam por intervenções em perímetros determinados pela dinâmica imobiliária, que viabilizam obras e serviços com a venda de potencial construtivo excedente. Contudo, o poder público absorverá o impacto futuro gerado pelo adensamento e será conivente com o aprofundamento das diferenças intraurbanas. Para o sucesso dessas operações de parceria público-privada, é necessário que o Estado realize grandes investimentos preliminares para a consolidação das perspectivas da valorização; é um jogo onde a iniciativa privada nunca perde (FIX, 2001).

Por isso, a crítica de Enio Moro Junior se sustenta:

O principal mote dos defensores destas parcerias seria seu autofinanciamento, ou seja, o capital privado viabiliza o investimento na reordenação de grandes áreas e o poder público investe em áreas carentes. Este discurso sensibilizou governos progressistas e conservadores de todo o Brasil e afirmou mais uma das facetas do Brasil neoliberal: a ilusão do protagonismo municipal. O poder municipal possui poucos instrumentos para alterações em seu campo social

de abrangência. O desenvolvimento econômico municipal alternativo também é dificultoso por seus impedimentos no rompimento da acumulação entravada [do capital]. (MORO JR., 2007, p.54-55).

Não obstante, com o Estatuto da Cidade, as operações urbanas consorciadas foram vinculadas a outro instrumento de captação de recursos; dessa vez, antes mesmo da aprovação de qualquer empreendimento no interior da operação urbana. Os denominados Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC) são considerados uma forma de antecipar os recursos para investimentos públicos, porque, após o projeto urbanístico estabelecer o estoque de área adicional, esses certificados são vendidos em leilões na bolsa de valores, e certa quantidade é vinculada a determinada obra pública. Ainda que o CEPAC seja uma forma de redistribuir ganhos provenientes da valorização antecipadamente, uma vez que se pode incorporar a sobrevalorização da parcela de terra ao seu valor, tal medida não inibe o aumento especulativo dos preços da terra e não inibe, caso aconteça, a especulação que a própria manutenção desses certificados pode causar. Nessa atuação, abstraem-se regularidades e governam-se as excepcionalidades com objetivos imediatos, sem visão em longo prazo (MORO JR., 2007).

Como exemplo de operação urbana, a lei aprovada nº 13.769 de 2004 (que altera a Lei Municipal nº 11.732 de 1995), conhecida como Operação Urbana Faria Lima, foi aquela que apresentou maiores resultados em termos financeiros: entre 1995 e 2004 foram obtidos R\$ 570 milhões (SEMPLA, 2009) pela venda de outorga onerosa do direito de construir. Ao mesmo tempo, porém, segundo os indicadores municipais, sua região foi a que apresentou maior perda populacional: um declínio de 25,0% nos últimos 10 anos. Em contraposição, foi a área que teve o maior número de lançamentos imobiliários em toda São Paulo (SEMPLA, 2009).

Segundo estudos de Paulo Sandroni e Ciro Biderman (2004), o preço por metro quadrado de terreno dentro da Operação Urbana Faria Lima estava 20,0% antes de 1996 maior em comparação com a média da região metropolitana de São Paulo. Entre 1996 e 2001, o valor já estava 80,0% maior (SANDRONI; BIDERMAN, 2004). Se considerarmos a qualidade de alto padrão dos empreendimentos lançados nessa mesma época, torna-se difícil atribuir essa valorização em porcentagens às melhorias feitas pelo poder público e às melhorias feitas pelo poder privado. Encaramos assim outro desafio:

não possuímos mecanismos para avaliação que discrimine benfeitorias feitas pelo poder público e pelo privado, mesmo dando continuidade a ações de descentralização do poder público em buscar alternativas de financiamento e autonomia de gestão dos entes subnacionais.

Outras análises (SALES, 2005 *et. al.*) dos pressupostos, procedimentos e resultados da Operação Urbana Faria Lima apontaram uma série de distorções. Entre elas: o tratamento homogêneo de partes urbanas nitidamente desiguais, desconsiderando os aspectos de formação desse trecho da cidade; fixação arbitrária e superestimada de potencial de construção adicional, diante da disponibilidade de áreas apropriadas para o adensamento e seus impactos sobre o sistema viário existente; e inexistência de mecanismo de controle da sobrevalorização do preço da terra, com a expectativa de apropriação particular das mais-valias urbanas, retirando o poder de arrecadação pública que caracteriza o instrumento urbanístico. Quanto a estes dois últimos pontos, não é demais observar que as vantagens adicionais – previstas na própria lei dessa operação urbana – para a criação de espaços de circulação e de uso aberto ao público têm sido desprezadas: talvez esses espaços não interessassem ao modelo de cidade que se configurava, embalado pela “transformação terciária”, no setor sudoeste da cidade. Ainda, de acordo com a Lei, 10% do total dos recursos auferidos pela Operação Urbana deveriam ser destinados ao atendimento de habitações de interesse social, construção de habitações multifamiliares para venda financiada à população residente em área objeto da desapropriação e que estivesse interessada em continuar morando na região. As favelas da Rua Coliseu, do Real Parque e a Panorama até hoje não foram beneficiadas por esses recursos.

No contexto das políticas urbanas, compreende-se a necessidade de representantes do poder público de encontrar alternativas diante do aumento sem precedentes nas demandas político-econômicas por recursos, sobretudo no contexto de São Paulo, onde o financiamento do desenvolvimento urbano para a melhoria das condições que favoreçam a população, quando não é limitado, parece ser insuficiente. Em vez de procurar soluções de descentralização, voltadas ao fortalecimento da população local, para que esta possa participar do “instrumento de intervenção urbana estrutural”, o poder público municipal, com as operações urbanas consorciadas, parece ainda seguir na direção de uma política urbana voltada “ao serviço cada vez mais exclusivo e



explícito das necessidades de acumulação capitalista em detrimento das condições de vida da população” (BORJA, 1975, p.14).

Segundo Maricato e Ferreira (2002), em São Paulo, não parece ter ocorrido essa apropriação dos instrumentos por movimentos sociais de forma a assegurar o efeito progressista. As limitações dos instrumentos urbanísticos parecem, portanto, não decorrer apenas de aspectos técnicos, mas também de aspectos políticos, uma vez que:

Seu efeito progressista depende da capacidade de mobilização da Sociedade Civil garantir que [operações urbanas consorciadas sejam regulamentadas] de forma a assegurar uma implementação segundo os interesses da maioria e não apenas das classes dominantes, e que permita o controle efetivo do Estado e a possibilidade de controle social de sua aplicação. (MARICATO; FERREIRA, 2002, p.216).

Por outro lado, instrumentos progressistas para ampliar a ação de políticas sociais ainda não foram regulamentadas e não entraram na agenda pública governamental, como é o caso das ZEIS. As Zonas Especiais de Interesse Social são áreas delimitadas no plano diretor onde incidem normas específicas para a produção de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS). Existem incentivos diversos para o desenvolvimento dessas áreas, incluindo alterações nos parâmetros urbanísticos estabelecidos na lei de zoneamento para aqueles que cumprirem a função de produzir empreendimentos para o mercado “popular”. As ZEIS apresentam quatro modalidades aprovadas pelo plano diretor, conforme o tipo de ocupação:

Artigo 171. [...] I. ZEIS 1: áreas ocupadas por população de baixa renda, abrangendo favelas, loteamentos precários e empreendimentos habitacionais de interesse social ou do Mercado Popular – HMP, para promoção da produção e manutenção de Habitações de Interesse Social – HIS [...];  
 II. ZEIS 2: áreas com predominância de glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas, para promoção de Habitação de Interesse Social ou do Mercado Popular [...];  
 III. ZEIS 3: áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas situadas em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, para promoção ou ampliação do uso por Habitação de Interesse Social ou do Mercado Popular [...];  
 IV. ZEIS 4: glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais, ou de proteção ambiental, destinados a projetos de Habitação de Interesse Social promovidos pelo Poder Público, com controle ambiental [...]. (Lei Municipal nº 13.430 de 2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Capítulo II – Uso e Ocupação do Solo, Seção IV – Da Zona Especial de Interesse Social).

Pela primeira vez o Poder Público Municipal incorporou à legislação uma perspectiva de enfrentamento dos assentamentos irregulares ou propícios a alocarem habitação de

interesse social, delimitando-os em seu plano diretor. Trata-se de áreas mais delicadas do ponto de vista da reestruturação urbana porque carecem de investimentos públicos e, no caso dos assentamentos existentes, apresentam diversos problemas sociais.

Conforme se poderia supor, por fim, o plano diretor aprovado não representa exatamente um projeto em comum com as aspirações de integração à cidade, sendo submetido a uma somatória de críticas: faltam planos de urbanização adequados e falta infraestrutura básica para a articulação das regiões; portanto, o mercado imobiliário apresenta pouco interesse por adensar ou investir nas ZEIS, onde o poder público tem dificuldades em fazê-lo.

Apesar das inovadoras formulações de planejamento urbano, conforme sucintamente explicitado, baseadas nos processos recentes, reconhece-se que os novos instrumentos técnicos aprovados na conjuntura “Constituição e Estatuto” não têm sido suficientes para a efetiva transformação do quadro urbanístico e “a renovação de discursos não é necessariamente acompanhada por uma renovação nas práticas e ainda menos por transformações na realidade territorial” (CYMBALISTA, 2006, p.29). A seguir, o estudo de caso da concessão urbanística.

### 3. CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO

#### 3.1. Formulação da Concessão Urbanística pelo Executivo

##### 3.1.1. Sobre a Origem do Instrumento Urbanístico

O advogado Paulo José Villela Lomar, no ano de 2001, defendeu dissertação de mestrado em direito urbanístico com o título “A Concessão Urbanística”. O trabalho teve por objetivo estudar a viabilidade de um instituto jurídico diante do atual contexto constitucional brasileiro, com o intuito de torná-lo um novo instrumento para ordenação urbanística. Conforme explicou o advogado em entrevista, esse modelo é pensado desde a década de 1990, para superar as intervenções urbanas tradicionais:

Aos poucos, eu percebi que as alternativas que nossa Constituição Federal de 1988 dispunha para um enfrentamento mais ativo das questões urbanas eram poucas. Eu sempre estive descontente com esta forma de fazer planejamento urbano ligado apenas à disciplina do uso e ocupação do solo. São intervenções urbanas tradicionais. O empreendedor apresenta um projeto a ser aprovado, de acordo com normas excepcionais, nos moldes de uma operação urbana. Um processo muito lento, frágil, fraco do ponto de vista da transformação. Eu sempre achei que existia a necessidade de uma intervenção que transformasse a realidade efetivamente. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

A fonte de inspiração do advogado para o modelo foram estudos realizados em perspectiva comparada com outros países centrais, que realizam intervenções urbanas por meio de agências específicas de implementação de projeto:

Em outros países, como por exemplo, na França, criam-se instituições, empresas, ou sociedades de economia mista, denominadas “*établissement public*” [instituição pública francesa, financiada com fundos públicos, que deve atender a uma missão de interesse geral] para o exercício de intervenções urbanas, operando sem licitação e sob o regime jurídico privado, que lhes concede uma maior agilidade; inclusive, recuperam os investimentos públicos por meio do lucro de suas atividades e com este capital investem em outras áreas de intervenção. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

A dissertação de mestrado, sob a orientação do jurista Adilson Abreu Dallari, propõe mais um instrumento urbanístico além daqueles previstos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), baseada num ideário de modelo aplicado no exterior, buscando transpor as dificuldades nacionais por meio de artifícios jurídicos. As dificuldades nacionais, mencionadas por Paulo Lomar, para viabilizar uma agência de

implementação de projetos, com permissão de exploração direta de atividade econômica, derivam da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 173:

Art. 173 - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º - A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela Sociedade;

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; [...]. (Constituição Federal de 1988, Título VII: Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I: Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, grifo nosso).

O artigo da Constituição referido abre a possibilidade, por meio de lei específica, de estabelecer empresa pública, ou de economia mista, capaz de exploração de qualquer atividade econômica para relevante interesse coletivo, sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas. Contudo faz a ressalva de que a contratação de obras e serviços da empresa seja feita mediante licitação. “Um foco de conflito”, segundo Paulo Lomar:

Embora a Constituição de 1988, teoricamente, tenha dado a liberdade de uma atuação do direito privado para sociedades anônimas, ou de economia mista, tem se reconhecido, a meu ver, o prejuízo deste tipo de atuação, porque todas precisam de licitação, com raras exceções. [...] Admitir a licitação para a contratação de obras e serviços por uma empresa de regime jurídico de direito privado cria uma contradição, um foco de conflito. Admitir o regramento da licitação contraria o regime jurídico privado. Isso é importante porque o direito privado, baseado no código civil, no código comercial, é aquele que concede a agilidade à atuação pública. A licitação vem na contramão. Por conclusão, esta lei nunca foi elaborada, aprovada e acredito que nunca será. Os doutrinadores jurídicos criaram essa idéia de que o que se aplica às empresas públicas é a legislação sobre licitações e o princípio de licitações. Isso criou um obstáculo, mas não intransponível. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

Com o intuito de transpor os obstáculos derivados da relação entre empresa pública e o instituto da licitação, Paulo Lomar criou a concessão urbanística. Trata-se de um caso particular de concessão de obra pública, amparada por meio da lei federal sobre concessões públicas (Lei Federal nº 8.987 de 1995).

No período de sua aprovação, a Lei Federal nº 8.987 de 1995 “suscitou dúvidas sobre a viabilidade jurídica da aplicação de concessão de obra pública” (LOMAR, 2001, p.3), havendo a influência de um grupo de juristas que “entendeu que só existiria o serviço

público, eliminando a possibilidade de o poder público construir um teatro municipal e outras obras” (LOMAR, entrevista em 26/01/2010). Após as discussões e articulações para a aprovação da Lei nº 8.987, o que permaneceu em sua redação foi a concessão para serviços públicos e a concessão de serviço público precedida de obra pública. Apesar disso, o advogado entende “que na redação desta definição [sobre concessão de serviço público precedida de obras públicas], a lei descreve, na verdade, o conceito e os contornos da concessão de obra pública” (LOMAR, 2001, p.73). E reproduz, em sua dissertação, a conceituação do termo de acordo com a lei:

Art. 2. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...]  
III – concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; [...] (Lei Federal nº 8.987 de 1995, Capítulo VIII – Das Disposições Preliminares, *apud* LOMAR, 2001, p.73-74, grifo nosso).

Segundo o autor, o conteúdo da definição de concessão de serviço público precedida de obra pública “refere-se à concessão de obra pública, especialmente ao admitir que a remuneração e a amortização do investimento se façam mediante a exploração da obra por prazo determinado” (LOMAR, 2001, p.74). Ainda, conforme seu ponto de vista, o inciso III, do artigo 2º da lei de 1995, mencionando a “exploração do serviço ou da obra decorrente de concessão dela – sabe-o qualquer pessoa mediocrementemente versada na matéria –, configura concessão de obra pública” (LOMAR, 2001, p.77).

De modo que os juristas que suscitaram dúvidas sobre a viabilidade da aplicação de concessão de obra pública, entretanto, “não obtiveram vitória plena, pois algumas poucas referências esparsas foram mantidas em alguns artigos desta lei para a aplicação deste tipo de concessão” (LOMAR, 2001, p.3). Entre eles estaria o artigo 29, a seguir reproduzido:

Art. 29. Incumbe ao poder concedente: [...]  
 VIII - declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço ou obra pública, promovendo as desapropriações, diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, caso em que será desta a responsabilidade pelas indenizações cabíveis; [...] (Lei Federal nº 8.987 de 1995, Capítulo VII – Dos Encargos do Poder Concedente, grifo nosso).

Referindo-se à legislação de 1995 (artigos 2º e 29º), Lomar afirma que “a lei admite que você possa instituir uma concessão mediante a exploração da obra, e não apenas de serviço, inclusive promovendo desapropriações” (LOMAR, entrevista em 26/01/2010). E prossegue:

A doutrina jurídica sempre distinguiu serviço público de obra pública. Não é a mesma coisa. [...] Serviço público é o serviço de interesse local, incluindo o transporte coletivo, de caráter essencial. Obra pública é uma construção, reforma, ampliação e conservação de um bem de uso público. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

Ao aprofundar-se nessa discussão, Lomar ressalta que “a Constituição Federal de 1988 não faz qualquer menção à concessão de obra pública, mas sim de serviço público” (LOMAR, 2001, p.70). Em seguida, que, “entretanto, distingue obra pública de serviço público nos incisos II e III do artigo 45 [da Constituição Federal], autorizando a cobrança de contribuição de melhoria, em caso de obra pública, e de taxa, em caso de serviço público” (LOMAR, 2001, p.71). E conclui que “se os respectivos significados não fossem distintos um do outro, não haveria justificativa para estes dois incisos” (LOMAR, 2001, p.71). Na dissertação, o advogado explicita ainda outras leis que distinguem ambos os termos – obra pública e serviço público –, tais como a lei federal sobre licitações e contratos da administração pública municipal (Lei Federal nº 8.666 de 1993) e a lei estadual sobre regime de concessão (Lei Estadual nº 7.835 de 1992).

No mesmo trabalho, depois de conferir legitimidade à concessão de obra pública, argumenta-se sobre a possibilidade de criação de um novo instrumento urbanístico:

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Município a função e a responsabilidade de planejar o desenvolvimento, ordenando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, e, também, a de implementá-lo, direta ou indiretamente, mediante utilização de instrumentos legislativos. (LOMAR, 2001, p.5).

Além disso, a lei do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) possui “aquela enumeração exemplificativa em seu artigo 4º, explicitando que, para fins desta lei, serão utilizados, aqueles e outros instrumentos urbanísticos” (LOMAR, entrevista em 26/01/2010). O instrumento da concessão urbanística, segundo seu proponente, quase esteve presente nesse estatuto, entre os demais que dele constam de forma explícita:

Apesar de o Estatuto ter sido aprovado sem a concessão urbanística, durante as discussões, eu tentei colocá-la na lista de instrumentos. As negociações já estavam muito avançadas, por isso não houve a possibilidade, nem tempo de

maturação, para as pessoas admitirem a concessão urbanística. Mas existe a expressão “entre outros”, que dá uma conotação exemplificativa; então dentro da autonomia federativa, nada impede que o Município comece a utilizar o instrumento. O Município está autorizado a utilizar não somente aqueles que estão lá. A concessão urbanística não contraria o Estatuto da Cidade; ela é mais um instrumento para realizar os objetivos gerais do plano diretor, ela é uma ferramenta como outras, como uma chave de fenda, um parafuso, um martelo. Cada ferramenta serve para uma finalidade específica. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

O instrumento da concessão urbanística, baseada na possibilidade de concessão de obra pública, está conceituado no trabalho de Paulo Lomar da seguinte maneira:

A concessão urbanística configura-se, então, como uma espécie de concessão de obra pública, por meio da qual o poder público transfere ao agente privado a tarefa de executar operações urbanas, seja de ampliação da área urbanizada, seja de renovação de área já urbanizada, o qual será remunerado e obterá o retorno de seu investimento mediante exploração da obra, tomada no seu conjunto, por meio da venda ou aluguel de lotes de terrenos ou de edificações, conforme os termos e condições que forem fixados pelo poder público. (LOMAR, 2001, p.6).

A concessão urbanística, em outras palavras, permite ao poder público delegar uma concessão a uma empresa privada, para o exercício de uma função pública, com base na lei do plano diretor e nos demais planos de ordenação territorial. Por meio desse entendimento, um concessionário selecionado poderá realizar ou contratar obras, serviços, compras e alienações sem precisar de licitações. “A utilidade pública justificadora da obra está no novo ordenamento do bairro ou da cidade, por isto ela é dada pelo conjunto da operação urbana realizada não apenas em áreas ou bens de domínio público de uso comum do povo ou de uso especial”<sup>8</sup> (LOMAR, 2001, p.6-7), mas também “inclui áreas destinadas ao uso privado para implementar as diretrizes e finalidades de interesse público, estabelecidas na lei do plano diretor, com a agilidade de empresas sob o regime jurídico privado” (LOMAR, 2001, p.50).

Paulo Lomar explicita na sua dissertação que sua visão sobre a criação do instituto da concessão urbanística não lhe é de pensamento exclusivo, citando outros juristas que compartilham do mesmo ponto de vista. Um deles é José Afonso da Silva:

---

<sup>8</sup> Cabe conceituar que bens de domínio público são os bens necessários à administração pública para atingir os fins coletivos de bem-estar dos habitantes em seu território, com três categorias distintas: de uso comum do povo, tais como rios, estradas, ruas e praças; de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento de administração pública; e os dominiais, constituindo o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público (NEGRÃO; COUVÊA, 2003). NEGRÃO, T.; COUVÊA, J. R. F. *Código Civil e Legislação Civil em Vigor*. 22ª edição. São Paulo: Saraiva, 2003.

É o caso, por exemplo, de o poder público municipal elaborar um plano de reurbanização ou de renovação urbana de alguma área; sendo esta de propriedade privada será desapropriada para a execução do plano, execução esta que poderá ser feita diretamente pelos órgãos da Prefeitura ou por empresa pública desta, como a EMURB (Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo), ou por via de concessão urbanística; por esta, o concessionário assume os encargos da execução do plano com o direito de venda de parcelas ou de novas edificações da área urbanificada. O concessionário, portanto, cobrirá seus custos e terá seus lucros precisamente com as vendas dos lotes ou de edificações (conforme os termos do instrumento de concessão) que sobram em consequência da execução do plano de urbanificação da área delimitada. No sistema brasileiro ainda não há regulamentação dessa forma de concessão, [...] [portanto] sua aplicação exige cuidados especiais para não resvalar para a ilegitimidade, especialmente tendo-se em mente que o concessionário somente poderá ser escolhido mediante licitação. (SILVA, 2000, *apud* LOMAR, 2001, p.50-51).

E cita outros juristas, como Eurico de Andrade Azevedo e Maria Lúcia de Alencar, que concordam na teoria, mas discordam quanto a sua aplicação na prática:

Difícilmente, nos dias de hoje, haverá obra pública que possa ser explorada por terceiro, mediante a cobrança de tarifa, sem que seja acompanhada por respectivos serviços de manutenção e operação. Mas, teoricamente, a lei prevê a hipótese de exploração da obra, embora, na prática, tal exploração seja inviável sem serviços que a acompanham. (AZEVEDO; ALENCAR, 1998, *apud* LOMAR, 2001, p.79).

Paulo Lomar rebate essa ideia na dissertação, afirmando que os juristas citados “divergindo da maioria da doutrina brasileira” estariam equivocados por que “a redação dada a este inciso [inciso III, que define a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública, na Lei nº 8.987 de 1995, artigo 2º] não consideraria essencial, para esta modalidade de concessão, a prestação de serviço público com base na obra a ser construída” (LOMAR, 2001, p.80). Muito pelo contrário, “ao admitir que o investimento da concessionária possa ser remunerado mediante a exploração da obra no prazo determinado, esta definição legal admite, claramente, que a modalidade de concessão, definida neste inciso, pode ter por objeto a construção de obra de interesse público” (LOMAR, 2001, p.80).

De fato, não existe a disciplina específica da concessão urbanística no Brasil, mesmo porque não se tem notícia de sua efetiva utilização “apesar de seu enorme potencial para a reconstrução das cidades brasileiras, uma vez que o poder público não dispõe de recursos financeiros suficientes para a realização das intervenções urbanísticas reclamadas pelo interesse público” (LOMAR, 2001, p.51).



Apesar das adversidades, apoiado em suas argumentações, Lomar conclui:

Diante de tais considerações, é imperioso concluir que a concessão urbanística, ou seja, a concessão de obra pública destinada à urbanização ou à renovação urbana pode ser efetuada com base no inciso III do artigo 2º combinado com o artigo 1º, ambos da lei nº 8.987 de 1995, remunerando-se o investimento da empresa ou consórcio concessionário, mediante exploração da obra tomada no seu conjunto, conforme este tenha sido delimitado na lei do plano. (LOMAR, 2001, p.83).

### 3.1.2. Sobre a Aprovação no Plano Diretor Estratégico 2002-2012

Durante a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), do Partido dos Trabalhadores (PT), a secretaria responsável pelo ordenamento das funções urbanas da cidade era a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano de São Paulo (SEMPA). A SEMPA era capitaneada pelo secretário Jorge Wilhelm e pelos assessores Paulo José Vilela Lomar, assessor chefe da assessoria jurídica, e Ivan Carlos Maglio, assessor chefe do departamento de planos urbanos e coordenador técnico da elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

O assessor chefe da assessoria jurídica de SEMPA, Paulo Lomar, com o respaldo técnico de sua dissertação de mestrado e considerando a enumeração exemplificativa dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), incorporou, entre outros 41 instrumentos urbanísticos, a concessão urbanística no projeto de lei do plano diretor de São Paulo. Desde a redação inicial do projeto de lei, em 2001, até a aprovação do plano paulistano pela Câmara Municipal de Vereadores, em 2002, o conteúdo generalista do instrumento redigido por Paulo Lomar manteve-se o mesmo. A concessão urbanística foi conceituada na Lei nº 13.430 de 2002 em apenas um artigo e três parágrafos, da seguinte maneira:

Art. 239 – O Poder Executivo fica autorizado a delegar, mediante licitação, à empresa, isoladamente, ou a conjunto de empresas, em consórcio, a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da Cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º – A empresa concessionária obterá sua remuneração mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística.

§ 2º – A empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras

concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção pela Prefeitura ou o recebimento de imóveis que forem doados por seus proprietários para viabilização financeira do seu aproveitamento, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cabendo-lhe também a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística.

§ 3º – A concessão urbanística a que se refere este artigo rege-se-á pelas disposições da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as modificações que lhe foram introduzidas posteriormente, e, no que couber pelo disposto no artigo 32 da Lei Estadual nº 7.835, de 08 de maio de 1992 [lei estadual que dispõe sobre a concessão de obras públicas e da concessão e permissão de serviços públicos].

(Lei Municipal nº 13.430 de 2002 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Capítulo III – Dos Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental, Seção IX – Da Concessão Urbanística, grifo nosso).

A concessão urbanística, portanto, segundo o artigo 239 do plano diretor, é um instrumento urbanístico que autoriza, por meio de licitação, uma concessionária a executar obras de urbanização, obtendo remuneração mediante a exploração dos terrenos e edificações destinados ao uso privado. Ela também responsabiliza a concessionária pelo pagamento de qualquer indenização ou desapropriação necessárias para a execução de um plano urbanístico autorizado pelo poder público.

Durante as discussões sobre o plano diretor, questionou-se muito pouco o instrumento, o que provocou equívocos no entendimento da concessão urbanística. José Marinho Nery Jr., urbanista de SEMPLA, relata sobre este fato:

Quando o instrumento foi pensado na gestão PT, Marta Suplicy, ninguém tinha clareza que instrumento era aquele; muita gente confundia a concessão urbanística com outro instrumento urbanístico: o consórcio imobiliário, previsto no Estatuto da Cidade para promover a reurbanização através da parceria público-privada, associando proprietários de terrenos com o poder público e rateando os ganhos entre todos após a execução do projeto. (NERY JR., entrevista em 18/01/2010).

Quanto ao instrumento, no momento de sua inclusão, destaca-se ainda o fato de não haver detalhamento sobre sua operacionalização, definição de situações em que poderia ser aplicado e esclarecimentos sobre o tipo de área da cidade em que caberia sua utilização. Ivan Carlos Maglio, coordenador técnico da elaboração do plano diretor, chama a atenção para essa questão:

O caso da concessão urbanística foi um caso singular porque, no plano diretor de São Paulo, não temos como o instrumento será operacionalizado, nem em qual área ele será aplicado, ou seja, não tem a operacionalização do instrumento urbanístico com os objetivos do plano diretor. Uma das idéias do plano foi criar uma caixa de ferramentas, selecionando as mais adequadas

para a cidade e delimitando sua área de atuação. Como por exemplo, as operações urbanas, as áreas de preempção, as área de intervenção urbana, todos são instrumentos que no plano estão definidos quais são os conceitos, os objetivos e os limites de atuação. (MAGLIO, entrevista em 22/01/2010).

A crítica de José Marinho Nery Jr. sobre a inserção da concessão urbanística no plano diretor de São Paulo segue na mesma direção:

No plano diretor de 2002, não foi escolhida nenhuma área para a aplicação da concessão urbanística. Imagine um projeto que foi tão polêmico como a aprovação do plano diretor de São Paulo, com muitos atores e consumidores do espaço urbano batalhando por seus objetivos, inserir um instrumento que não atinge ninguém? Como a Sociedade Civil iria opinar sobre algo que não a atinge? Simplesmente, o instrumento foi inserido no plano diretor sem delimitar sua aplicação na cidade, esclarecendo muito pouco sobre seus objetivos, não abordando exatamente qual problema ele pretende resolver; referindo-se, inclusive, ao direito de preempção [controle de transferência de imóveis privados em que o poder público tem preferência de aquisição] que ninguém sabe exatamente como funciona aqui no Brasil. O instrumento da concessão urbanística foi aprovado sem muita visibilidade; passou pela aprovação praticamente inócuo, mesmo porque, na Câmara [de Vereadores] ninguém sabia para que ele servia. (NERY JR., entrevista em 18/01/2010).

Em 2004, dois anos após a aprovação do Plano Diretor Estratégico capitaneado por Jorge Wilhelm e pelo então vereador Nabil Bonduki (PT), o Executivo da gestão Marta Suplicy (PT) enviou à Câmara de Vereadores o projeto de lei nº 139 de 2004. Este projeto estabelecia normas para o Plano Diretor Estratégico, mas também instituía os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, ou seja, um detalhamento do plano diretor com disposições sobre o uso e a ocupação do solo, também conhecido por “lei de zoneamento”.

Nas discussões sobre o projeto de lei nº 139 de 2004, no que diz respeito à concessão urbanística, a situação de inércia parecia a mesma: pouco se pronunciou sobre o instrumento da concessão urbanística. Um, entre os poucos exemplos de discussão sobre ele, foi sua aplicação na área da favela de Paraisópolis, conforme Ivan Carlos Maglio relata:

Paraisópolis foi uma área bastante discutida pela Sociedade Civil durante a elaboração dos planos regionais e que efetivamente necessitava de um plano de reurbanização. Discutindo junto com a SEHAB [Secretaria Municipal de Habitação], começamos a levantar os inúmeros problemas da favela, e pensamos: quanto custa essa reurbanização? Resposta: a reurbanização custa muito caro porque implica alterar completamente o lugar; por isso, delimitamos a favela como uma zona ZEIS [Zonas Especiais de Interesse Social], não porque precisava apenas de melhorias físicas, mas por ser uma área com problemas altamente complexos e que precisava de recursos para se promover essa zona. A demanda habitacional, social e a demanda de recursos

para infraestrutura nessa área eram enormes. (MAGLIO, entrevista em 22/01/2010).

A ideia consistia em viabilizar a reurbanização da favela de Paraisópolis, considerando que essa iniciativa poderia ser usada em outras favelas, unindo a capacidade de mobilização de recursos financeiros da outorga onerosa do direito de construir – permissão para construir acima do permitido pela lei de uso e ocupação do solo mediante contrapartida financeira –, com a capacidade de mobilização de agentes concessionários capazes de executar a urbanização sem licitações por meio da concessão urbanística. Ainda, conforme o relato de Ivan Carlos Maglio:

[A ideia era] aplicar o instrumento da outorga onerosa do direito de construir num perímetro maior do que o perímetro da ZEIS atingindo a região do Morumbi, um bairro contíguo à Paraisópolis, transformável e com valor de mercado favorável para se cobrar contrapartida financeira em troca de área de construção adicional. Com os recursos da outorga onerosa, extrairíamos os recursos, e por meio da concessão urbanística, contrataríamos uma concessionária que teria condições para executar o plano urbanístico e requalificar a favela. A concessão urbanística teria outro papel importante; ela seria responsável pela criação de um fundo, sem as características de uma operação urbana.<sup>9</sup> (MAGLIO, entrevista em 22/01/2010).

No período de construção dos planos regionais, segundo Maglio, os líderes comunitários que participaram não questionavam apenas o novo zoneamento, mas também as maneiras de viabilizar a reurbanização de favelas, como a de Paraisópolis, e “viam com bons olhos promover urbanização ‘casando’ diversos instrumentos urbanísticos, inclusive a concessão urbanística” (MAGLIO, entrevista em 22/01/2010). Apesar disso, durante a gestão Marta Suplicy (PT), não se encontrou uma documentação que comprovasse convergências positivas e nem negativas em torno da concessão urbanística, e nem convergências sobre qualquer outro problema que ele pretendesse atacar além dos mencionados por Ivan Carlos Maglio.

No mesmo ano em que foi encaminhado, a Câmara de Vereadores de São Paulo aprovou o projeto de lei nº 139 de 2004 do Executivo, na forma de Substitutivo do Legislativo, criando a Lei Municipal nº 13.885 de 2004. Na lei, o instrumento da concessão urbanística foi conceituado no artigo 39, com a mesma redação dada no plano diretor, com uma única modificação. Considerando o raciocínio de transferir recursos ao

---

<sup>9</sup> O fundo da operação urbana permite que os recursos adquiridos sejam aplicados apenas dentro do limite da operação urbana, enquanto que o fundo da outorga onerosa permite sua aplicação em qualquer outra área da cidade (Lei Municipal 13.430 de 2002).

concessionário por meio da outorga onerosa, para projetos de reurbanização, como por exemplo, o de favelas, o parágrafo primeiro foi assim alterado:

§ 1º - A empresa concessionária obterá sua remuneração mediante o recebimento de certidão de outorga onerosa do potencial construtivo adicional nos casos previstos no art. 23 desta lei ou mediante exploração, por sua conta e risco, dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, da renda derivada da exploração de espaços públicos, nos termos que forem fixados no respectivo edital de licitação e contrato de concessão urbanística. (Lei Municipal nº 13.885 de 2004, Título IV – Dos Instrumentos Urbanísticos, Capítulo VII – Da Concessão Urbanística, grifo nosso).

Essa alteração refletiu as discussões sobre o instrumento nas audiências públicas. O parágrafo estabelece que, além de a concessionária obter remuneração mediante a exploração dos terrenos e edificações, destinados a usos privados, que resultarem da obra realizada, ela poderá obter sua remuneração mediante o recebimento de recursos provenientes da outorga onerosa do potencial construtivo adicional. Isso reforça a tese de que, no âmbito técnico dos questionamentos do plano diretor, quando a concessão urbanística foi discutida, ela foi vista apenas como uma peça do quebra-cabeça que estabeleceria políticas de urbanização por meio de ações redistributivas.

A pouca visibilidade do instrumento da concessão urbanística na gestão Marta Suplicy (PT) refletiu-se na cartilha lançada por SEMPLA, em 2004, para explicar de maneira didática o novo zoneamento à população paulistana. O livreto “O Novo Zoneamento ao Alcance de Todos” (SEMPLA, 2004), em seu capítulo sobre desenvolvimento urbano, explicita alguns dos principais instrumentos urbanísticos aprovados pelo plano diretor de São Paulo, mas não faz qualquer menção à concessão urbanística.

### 3.1.3. Sobre o Projeto Nova Luz

No final de 2004, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) venceu o Partido dos Trabalhadores (PT) no segundo turno das eleições para Prefeitura de São Paulo. O candidato José Serra (PSDB) venceu e Marta Suplicy (PT) não se reelegeu. O sucessor herdaria não apenas um plano diretor e um conjunto de planos regionais aprovados pela gestão anterior, mas também um contrato com o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID) <sup>10</sup> no valor de US\$ 100,4 milhões, com US\$ 67 milhões em contrapartidas municipais, para realizar transformações na região central de São Paulo.

A partir de 2005, a pedido de José Serra (PSDB), o empresário Andrea Matarazzo, novo subprefeito da Sé, iniciou as primeiras vistorias na região alvo a ser recuperada em São Paulo. Assim afirmou Matarazzo: “o plano de acabar com o estigma da Cracolândia surgiu antes de José Serra ser eleito prefeito, [...] em nossas visitas a alguns pontos da cidade que tivemos a idéia” (Estado de São Paulo, p.C1, 3 de setembro de 2007).

A área conhecida como “Cracolândia”, na região central de São Paulo, é parte dos 360 mil metros quadrados do bairro da Santa Ifigênia, bairro formado pelo quadrilátero da Rua Mauá e Avenidas Duque de Caxias, Cásper Líbero, Ipiranga e Rio Branco. Nos últimos anos, a Cracolândia se tornou sinônimo de tráfico de drogas, exploração sexual e outras atividades ilícitas, somados ao rastro do esvaziamento populacional e da desvalorização imobiliária do Centro. Apesar disso, o bairro da Santa Ifigênia mantém um comércio especializado de eletroeletrônicos – procurado por compradores de dentro e fora de São Paulo – e foi beneficiado por diversos investimentos culturais próximos à estação da Luz, como a Sala São Paulo, a Pinacoteca do Estado, a Estação Júlio Prestes e o Museu da Língua Portuguesa <sup>11</sup>.

Após as vistorias de Matarazzo, o Poder Público Municipal iniciou várias “Mega-Operações”, entendendo que “a Luz [referindo-se à Cracolândia] era uma mancha negra que irradiava degradação pelo entorno e que dificilmente um dia seria um bairro agradável” (disponível em <<http://centrosp.prefeitura.sp.gov.br/novaluz.php>>, acesso em 17 de dezembro de 2009). Essas operações reuniram diferentes órgãos públicos, atuando de maneira concentrada para combater as irregularidades e coibir o crime da Santa Ifigênia. No primeiro ano da gestão José Serra, os números das Mega-Operações

---

<sup>10</sup> A gestão Marta Suplicy (PT) discutiu dois grandes planos com o BID, o “Reconstruir o Centro” (2001-2002) e o “Ação Centro” (2002-2004). Apesar de o segundo se diferenciar do primeiro pelo enfoque numa ação para aplicação dos recursos de maneira mais concentrada – considerando uma menor área de atuação –, em ambos os casos, a tônica era a valorização da região central com previsão de ações que reduzissem seus impactos para a população de baixa renda, a fim de manter moradores e comerciantes na área (CYMBALISTA *et. al.*, 2008). CYMBALISTA, *et. al. Políticas Públicas para o Centro: Controle Social do Financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo*. São Paulo: Instituto Polis, 2008.

<sup>11</sup> Todos estes investimentos culturais próximos à estação da Luz foram feitos pelo Governo do Estado de São Paulo, desde 1995, a partir da gestão de Mario Covas (PSDB), seguido por Geraldo Alckmin (PSDB), Claudio Lembo (DEM) e José Serra (PSDB).

foram publicados: “187 crianças reconduzidas às famílias, 169 estabelecimentos comerciais com irregularidades fechados e 170 prisões” (EMURB, 2009, p.10).

Paralelamente a essas operações, teve início uma nova estratégia do Poder Público Municipal para transformar o centro de São Paulo. Por meio da “elaboração de projetos agressivos de incentivos fiscais”, o Governo lançou um projeto para “atrair empresas” e “transformar o bairro da Santa Ifigênia em novo pólo de tecnologia” (disponível em <<http://centrosp.prefeitura.sp.gov.br/novaluz.php>>, acesso em 17 de dezembro de 2009).

A elaboração de “projetos agressivos” para transformar a Santa Ifigênia foi batizado de projeto “Nova Luz” e teve início no dia 5 de setembro de 2005. Naquele período, o então vice-prefeito Gilberto Kassab (DEM) estava em exercício no cargo de prefeito e declarou de utilidade pública, para fins de desapropriações, imóveis particulares na Santa Ifigênia “necessários à execução de um plano de urbanização” – até o momento inexistente ou desconhecido da população local – por meio do decreto nº 46.291 de 2005. O decreto delimitava um perímetro de 105 mil metros quadrados para desapropriações pagas, segundo o artigo 2º do decreto, “por conta das dotações próprias consignadas no orçamento de cada exercício” (decreto nº 46.291 de 2005), ou seja, a serem custeadas com recursos municipais.

Em outubro de 2005, empresas interessadas em investir de médio a longo prazo no bairro da Santa Ifigênia puderam se cadastrar por meio do *site* da Prefeitura, durante o período de trinta dias. No total, 23 empresas se cadastraram e apresentaram, por solicitação de edital, um detalhamento prévio dos investimentos a serem feitos na região. O valor mínimo de investimento permitido era de R\$ 50 mil, a ser comprovado por meio de documentação. A porcentagem de incentivos concedidos a cada empresa cadastrada seria definida de acordo com o valor e o tipo de investimento pretendido por cada uma, sendo considerados como fatores relevantes “a reforma, a construção de imóveis, o tipo de estabelecimento, e outros critérios para a obtenção de maior índice de descontos” (EMURB,2009).

Em dezembro de 2005, José Serra sancionou a Lei Municipal nº 14.096 de 2005, garantindo às 23 empresas cadastradas os benefícios do “Programa de Incentivos

Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz”. A lei sancionada garantia a concessão de dois tipos de incentivos fiscais: descontos de até 50,0% em impostos incidentes sobre imóveis, tais como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI-IV); e descontos de até 80,0% em impostos incidentes sobre serviços, como o Imposto Sobre Serviços (ISS).

O Programa de Incentivos Seletivos de José Serra, com vigência de dez anos, prevê que o valor do investimento em imóvel na região da Santa Ifigênia seja convertido em um Certificado de Incentivo ao Desenvolvimento (CID). Com este certificado as empresas podem obter um dos dois tipos de incentivos fiscais – sobre imóveis ou serviços – e também utilizá-lo para a compra de bilhete único de seus funcionários. O valor total do benefício é dividido por cinco e suas parcelas são concedidas anualmente, ou seja, depois de avaliados pelo Conselho do Programa de Incentivos Seletivos da Região Adjacente à Estação da Luz (COLUZ), os benefícios são emitidos por cinco anos consecutivos à razão de 20,0% por ano.

A Lei Municipal nº 14.096 de 2005, apesar de esclarecer que os incentivos fiscais são concedidos “apenas após a análise documental que comprove os investimentos realizados na região”, em seu artigo 8º deliberou que “para atender as despesas decorrentes desta lei”, o Poder Executivo fica autorizado a “abrir crédito adicional especial no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais)”; mas a lei não indica quais são as despesas que podem decorrer de uma lei desta natureza. O artigo faz menção aos artigos de 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320 de 1964, que dispõe sobre autorizações de despesas “não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento do Município” para abrir este crédito adicional.

No ano seguinte à aprovação da lei de incentivos fiscais, em março de 2006, José Serra renunciou à Prefeitura para disputar as eleições para governador do Estado de São Paulo. O vice Gilberto Kassab do Partido Democratas (DEM) tornou-se, desta maneira, o novo prefeito do Município de São Paulo. Dois meses após tomar posse, Kassab anunciou que prosseguiria com o projeto Nova Luz e que, para tanto, realizaria a “demolição de 270 mil metros quadrados de área formada pelas Ruas Mauá, General Couto de Magalhães e dos Protestantes, para dar lugar a sede de novos prédios públicos” (O Estado de São Paulo, p.C3, 8 de maio de 2006).



No começo de 2007, os jornais anunciavam que o Poder Público já tinha um plano para “revitalizar” a área da Nova Luz e que o *site* da Prefeitura continuava a receber inscrições para empresas que quisessem instalar-se na Santa Ifigênia e beneficiar-se de descontos de IPTU, ITBI e ISS, cabendo ao COLUZ analisar os documentos dos pretendentes (Diário de São Paulo, p.A4, 27 de janeiro de 2007). Otimista com a “revitalização”, o jornal Diário do Comércio anunciou que “a Santa Ifigênia não era mais a mesma” e que, “com orçamento de R\$13 bilhões, valor a ser rateado entre Prefeitura (15%) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (85%)”, o Poder Público iria licitar obras para reformar as ruas da Santa Ifigênia (Diário do Comércio, p.Cidades-1, 9 de fevereiro de 2007).

Houve um artigo do Estado de São Paulo que também contribuiu com o mesmo otimismo de outros jornais, enaltecendo o trabalho do subprefeito da Sé:

Com trabalho extenuante e ousado, enfrentando as diversas máfias que há mais de quatro décadas deterioraram o Centro de São Paulo, o subprefeito da Sé, Andréa Matarazzo, vai se tornando figura pública rara de se encontrar hoje. [...] O subprefeito faz desapropriações, programa demolições e implanta um amplo plano urbanístico de revitalização do Centro, com base em incentivos fiscais da Prefeitura – para empresas que se instalem no perímetro formado pelas Avenidas Rio Branco, Duque de Caxias, Casper Líbero, Praça Alfredo Issa e Avenida Ipiranga. O propósito é atrair investidores e fazer renascer, com atividades produtivas, universidades, serviços, cultura, hotelaria e lazer, uma região com excelente infra-estrutura, inclusive para fins residenciais. [...] A revitalização do Centro de São Paulo vai sendo indicada por muitos sinais, tais como os dos bons hotéis, dos bares, do comércio e das altas fachadas reformadas dos coreanos, no Bom Retiro. (Estado de São Paulo, p.A2, 17 de fevereiro de 2007).

Mas o otimismo esbarrava num problema: o problema das desapropriações necessárias, anunciadas após a posse de Gilberto Kassab, em 2006, para viabilizar os edifícios públicos na Nova Luz. Com relação ao assunto, Andrea Matarazzo esclareceu: “o que terminamos recentemente foi a desapropriação da quadra onde será a nova sede da Subprefeitura da Sé”. Complementou, afirmando que “estavam sendo desapropriados um terreno para abrigar a Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo (PRODAM) e um prédio para a Guarda Civil Metropolitana” (Estado de São Paulo, p.C3, 10 de março de 2007). Na mesma data, Matarazzo explicou: “o projeto da Nova Luz deslança na medida em que conseguimos fazer as desapropriações. O que não é rápido. E é angustiante para mim” (Jornal da Tarde, p.6A, 10 de março de 2007).

No dia 12 de maio de 2007, a Prefeitura abriu a licitação para a reforma das ruas da Santa Ifigênia, conforme anunciado por jornais anteriormente para provê-las com novas infraestruturas, num total de 4.300 metros de extensão. O jornal Folha de São Paulo publicou em que consistia a reforma: “as calçadas receberão um piso de ladrilho hidráulico cinza, a iluminação pública será modificada, com postes de alturas diferentes, [...] e também receberão valas técnicas para a passagem de fibra ótica” (Folha de São Paulo, p.C2, 12 de maio de 2007). O subprefeito da Sé, Andrea Matarazzo argumentou na mesma matéria: “há uma grande demanda do mercado imobiliário por aquela região de São Paulo. Tanto que o Governo já decidiu ampliar a área onde há concessão de incentivos fiscais para a instalação de empresas”. Como pretexto para justificar os investimentos públicos na área, Matarazzo alegou que os investimentos públicos estavam sendo feitos “graças a presença de equipamentos culturais” e profetizou: “a Santa Ifigênia vai ter uma grande valorização. O projeto Nova Luz, com a instalação de empresas de *call center* e de tecnologia, terá um grande público consumidor” (Folha de São Paulo, p.C2, 12 de maio de 2007).

Após a abertura da licitação pelo Executivo, o Legislativo Municipal aprovou, após o anúncio de Matarazzo sobre a “demanda imobiliária da região”, um decreto com a ampliação da área de utilidade pública, tornando-a equivalente à área de incentivos fiscais. O decreto municipal nº 48.349 de 15 de maio de 2007 deu nova redação ao decreto aprovado em 2005, ampliando para 269 mil metros quadrados o perímetro para desapropriações de imóveis particulares para um plano de urbanização – ainda inexistente ou desconhecido da população local. O novo decreto gerou críticas vindas da mídia impressa:

Mesmo com poucos avanços no projeto de revitalização da região, conhecida como “Cracolândia”, no centro de São Paulo, a Prefeitura decidiu ampliar de 10 para 27 quadras a área passível de desapropriação na área. O decreto que aumenta de 105 mil m<sup>2</sup> para 269 mil m<sup>2</sup> a área de utilidade pública na “Cracolândia”, primeiro passo para a desapropriação, foi assinado pelo prefeito interino Antonio Carlos Rodrigues (PR), presidente da Câmara. [...] A Folha apurou que o grupo Odebrecht tem interesse em construir no trecho declarado agora de utilidade pública. A construtora tentou comprar imóveis antes do decreto, mas teve dificuldade na negociação com os proprietários. Segundo o diretor da holding Paulo Melo, como os terrenos são pequenos, é preciso adquirir áreas contíguas, o que implica negociar com muita gente. “É uma complicação”. Pouco mudou. Cerca de 20 meses após o primeiro decreto, quase nada mudou na região. São usuários de drogas dividindo espaço com um grupo de sem-teto que invadiu imóveis em estado de

abandono, histórias de assaltos e comerciantes descrentes. (Folha de São Paulo, p.Cidade-8, 17 de maio de 2007).

Se, por um lado, construtoras, como a Odebrecht, encontraram dificuldades para interferir na região delimitada por utilidade pública pela grande fragmentação da propriedade da terra, o Poder Público Municipal também tinha que enfrentar outros agravantes, conforme reforçou Andrea Matarazzo: “o entrave diz respeito às questões judiciais, pois os processos de desapropriação das áreas ainda não estão sendo apreciados pela Justiça e não têm data para acontecer” (Jornal do Comércio, p.A-16, 17 de maio de 2007).

Junto com o decreto de utilidade pública e a ampliação da área passível de desapropriações, começaram as especulações sobre grupos imobiliários interessados em transformar a Cracolândia num bairro novo: “um pool de empresas organizado pelo Sindicato Patronal da Habitação (SECOVI), comandado pela construtora e incorporadora Company S.A., quer fazer o projeto de [Jaime] Lerner” (Folha de São Paulo (a), p.C2, 19 de maio de 2007). As críticas referentes ao atraso da Nova Luz e à ampliação do perímetro para desapropriações fizeram com que o Poder Público Municipal buscasse novas soluções, conforme o vice-presidente do SECOVI, Claudio Bernardes esclareceu em entrevista:

Quando começou a se pensar a Nova Luz, muitas alternativas foram estudadas e o prefeito [Gilberto Kassab] chamou o SECOVI para realizar um estudo para a região. O prefeito queria alternativas porque a Prefeitura não possuía recursos para o desenvolvimento de áreas como a Luz; ele [o prefeito] queria um modelo que pudesse ser uma alternativa para o início da revitalização do Centro. [...] A Prefeitura nos apresentou um projeto elaborado pelos técnicos que era absolutamente inviável do ponto de vista econômico, empresarial, e se não for viável não adianta. Os técnicos fizeram uma peça de ficção, como geralmente são todos os planos apresentados pela Prefeitura. Nós falamos: isso aqui é inviável. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010).

O grupo de empresários liderados pelo SECOVI contratou o arquiteto e urbanista Jaime Lerner, ex-governador do Paraná, para desenvolver um estudo de revitalização:

Nós unimos um grupo de empresários, fizemos uma reunião, aportamos os recursos necessários e contratamos o arquiteto Jaime Lerner para fazer o projeto da Nova Luz; e muitos dos empresários, inclusive eu, não tinham interesse empresarial nenhum, nós apenas queríamos como cidadãos ver uma São Paulo melhor. Eu trabalhei durante dois anos junto do pessoal da Prefeitura, com uma série de frustrações enormes no meio do caminho. No final, o Jaime Lerner fez um projeto muito interessante, por várias razões: primeiro, o projeto tinha uma lógica do ponto de vista do mercado, do ponto

de vista do desenvolvimento urbano, do ponto de vista econômico, e do ponto de vista de uma revitalização lógica racional do Centro; segundo, a área tinha problemas com muitos imóveis tombados, que tinham que ser preservados, o projeto conseguiu resolver este problema com a criação de um espaço diferente. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010).

Os estudos de Lerner, iniciados depois de uma “reunião organizada pela Prefeitura, na Sala São Paulo, no Centro, com incorporadores e construtores”, tinha por intenção “ouvir sugestões dos empresários para tirar o projeto Nova luz do papel” (Jornal da Tarde, p.6A, 28 de abril de 2009). O urbanista paranaense fez um projeto baseado em modelo urbanístico de Paris, conforme avaliado por Bernardes:

O que o projeto do Jaime [Lerner] fez? Uma proposta que iria utilizar todas as quadras criando um modelo chamado de quadras-pátio: um sistema onde cada quadra teria um pátio interno, e nas laterais, circundando o pátio, existiriam várias formas de uso. Todas as quadras teriam gabarito baixo, como temos em Paris. As quadras também teriam outro conceito que ele batizou de quadras-moldura: toda vez que houvesse um bem tombado, este bem seria emoldurado pelo resto das edificações, um modelo para preservar todos os bens tombados. Com relação às quadras-pátio, quando essas fossem de uso residencial, os pátios internos seriam áreas privativas com jardim ou praça para a utilização dos moradores; quando fosse de uso comercial, os pátios seriam espaços semi-públicos, onde o pedestre poderia utilizar durante o dia, com restaurantes, lojas, e a noite seria fechado. As quadras teriam densidade mais baixa, até porque na região você tem problema de estacionamento, sistema viário comprometido e dificilmente poderíamos ampliar o sistema viário atual. O projeto ficou muito bonito, um sistema parisiense de ocupação das quadras. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010).

Mas o ideário parisiense para o centro de São Paulo, proposto pelo projeto de Lerner, considerando uma “densidade mais baixa”, tinha um contrassenso: aliado ao modelo de ocupação de baixa densidade das quadras-pátio seriam construídas duas torres com mais de 200 metros de altura e oitenta andares. Uma maneira de “fechar a conta”, segundo Bernardes:

Agora, onde fecha a conta nesse projeto? Nós não estávamos usando o coeficiente de aproveitamento máximo aqui [em 16 quadras da Santa Ifigênia], então a idéia foi a seguinte: o coeficiente que não estávamos usando, vamos transferir para um terreno ao lado e vamos construir duas torres com 80 andares, uma delas chamada Torre da Luz, com os últimos oito andares de vidro e holofotes que iluminariam o céu sendo visto de qualquer lugar da cidade. Um novo marco para a cidade de São Paulo. Próximo às torres teríamos uma praça, uma concentração de equipamentos culturais, ou seja, era um negócio como tem que ser: bom. Realizamos assim um modelo que se viabiliza economicamente e, após, começamos a pensar nos instrumentos jurídicos, como funcionam. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010, grifo nosso).

O projeto de Lerner, quando publicado pela primeira vez em jornais de grande circulação de São Paulo, trouxe indignação aos comerciantes do bairro, conforme relatou o comerciante Paulo Garcia:

Eu olhei a imagem publicada e via minha loja e a de outros colegas coberta por um “espigão”. Um projeto com caráter megalomaniaco e dois prédios altos. Basta passar por aqui nos finais de semana para você ver a quantidade de trânsito; o que eles acham que vai acontecer por aqui com este adensamento? Eu pensei: isso deve ser algum tipo de brincadeira, nunca ninguém nos disse que seríamos esmagados por um projeto. Acredito que um projeto como esse, do Jaime Lerner, não foi feito em um ou dois meses, portanto, acredito que, desde 2005, o poder público vem trabalhando às escondidas neste projeto, sem que, em nenhum momento, fosse assinado um documento consultando os moradores e os comerciantes da região. (GARCIA, entrevista em 19/01/2010).

Naquele momento, os comerciantes da Santa Ifigênia começaram a reunir-se, resultando tempos mais tarde, na criação da Associação de Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), sob a presidência de Garcia.

Mas o que ficou claro é que o projeto de Lerner não seria conflituoso apenas com os interesses dos comerciantes da Santa Ifigênia. O jornal Folha de São Paulo, em maio de 2007, antecipava uma das discussões sobre o conflito entre o projeto elaborado pelo urbanista Jaime Lerner e a zona ZEIS [Zona Especial de Interesse Social] estabelecida pelo plano diretor para o bairro da Santa Ifigênia. O questionamento da matéria partia da constatação de que na revisão do plano diretor 2002-2012 existia a proposta de transferir a zona ZEIS da Santa Ifigênia para outra parte da cidade, a fim de viabilizar o projeto da Nova Luz:

A proposta de revisão do plano diretor apresenta mudança importante para a viabilidade do projeto [Nova Luz]: uma área reservada no próprio plano diretor pela gestão PT para a construção de moradia para família de classes média e baixa no Centro será transferida para outro local. Se essa transferência não for aprovada, praticamente metade da área da Cracolândia não poderá ser usada para imóveis comerciais. E isso não interessa aos grupos que disputam a área. (Folha de São Paulo (a), p.C2, 19 de maio de 2007).

Durante a elaboração do projeto de Lerner, a ZEIS da Santa Ifigênia era vista como um problema, conforme comentou o vice-presidente do SECOVI, Claudio Bernardes:

Realizamos [com Jaime Lerner] um super projeto: a Nova Luz com 200 mil m<sup>2</sup>; após, vem a Prefeitura e coloca uma ZEIS [Zona Especial de Interesse Social] bem no meio, com cerca de 80 mil m<sup>2</sup>. Falamos para a Prefeitura: tem uma ZEIS aqui, não viabiliza, tem que tirar esse negócio daqui. Eles

responderam: não pode, isso aqui foi negociado com os movimentos sociais. Nós falamos: tudo bem, mas nós estamos negociando um super projeto para a cidade, tira a ZEIS e põe isso aqui um pouco para lá. Eles responderam: mas para lá já tem outra, não dá para colocar mais uma. Eu falei: então tira isso daqui, não é possível, nós estamos pensando num modelo eficiente, que pode ser aplicado em outras cidades do país e por causa de uma ZEIS vai inviabilizar? Pensamos e fizemos outra proposta: vamos calcular quantas unidades precisamos colocar, e construímos em outro lugar, pulverizado. Não somos contra fazer um mix [mistura] com unidades populares, só que não pode concentrá-las, isso acabaria com o projeto. A Prefeitura quer fazer no projeto um gueto de pobre? Ninguém vai querer [comprar], acaba com o projeto do ponto de vista do desenvolvimento urbano. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010).

O projeto de Lerner não foi o único elaborado por grandes construtoras pensando numa futura ocupação da região da Santa Ifigênia. Além do SECOVI, a construtora Odebrecht chegou a produzir material para empreendimento na região, com térreos repletos de lojas e andares superiores com apartamentos cujas metragens variavam de 65 a 120 metros quadrados. O projeto para a Santa Ifigênia foi desenvolvido pelo arquiteto Márcio Lupion a pedido da grande construtora (Estado de São Paulo, p.C10, 15 de setembro de 2007).

Em julho de 2007, o jornal Estado de São Paulo publicou notícia prometendo demolições na Santa Ifigênia até o final do ano: “pelo menos uma das 23 quadras da antiga Cracolândia iria ao chão” (Estado de São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007). Naquele momento, a Prefeitura de São Paulo já tinha a posse de três imóveis na região Central, no quarteirão formado pela Rua dos Gusmões, Mauá e Protestantes. O jornal afirmava: “Em duas semanas, [a Prefeitura] planeja ter a posse de mais dez terrenos. Com isso, pode-se abrir o processo de licitação para demolir a área” (Estado de São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007).

Pela primeira vez, em julho de 2007, um jornal publicou algo sobre a opinião de alguns moradores da Santa Ifigênia que, segundo o Estado de São Paulo, estavam sem perspectivas: “comerciantes, moradores e trabalhadores da região não sabem o que vão fazer nos próximos meses. O aposentado José de Jesus tem dois hotéis na quadra onde será a [sede da] subprefeitura [da Sé], mas nenhum dos dois pertence a ele” (Estado de São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007). O inquilino entrevistado afirmou: “Estou aqui há 48 anos. Reformei os dois imóveis e gastei cerca de 140 mil reais, mas quem vai receber por isso é o proprietário” (Estado de São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007).

Em agosto de 2007, o jornal Valor Econômico apontava “outro rumo para as iniciativas públicas” e afirmava que “a iniciativa privada perdera o interesse pelo projeto Nova Luz”. O ponto central da insatisfação da iniciativa privada residiria na demora das desapropriações dos imóveis na região. Com relação a elas, Andrea Matarazzo disse: “acredito que até o final do próximo ano já teremos desapropriado tudo e aberto para licitação” (Valor Econômico, p.A-12, 13 de agosto de 2007). O próprio artigo contrariava essa expectativa: “umas poucas dezenas de imóveis foram desapropriados e a própria EMURB não sabe se será possível realizar todo o processo. A Luz é repleta de imóveis irregulares, abandonados e tombados, com milhares de proprietários, o que faz das desapropriações um processo longo e complexo” (Valor Econômico, p.A-12, 13 de agosto de 2007). Por esse motivo, o corpo técnico que lidava diretamente com o assunto preferiu não ser tão incisivo quanto Matarazzo, conforme afirmou o diretor de intervenções urbanas da EMURB, Rubens Chammas: “ainda não definimos se a Prefeitura vai desapropriar ou se deixaremos isso a cargo da iniciativa privada, principalmente nas negociações sobre o valor dos imóveis” (Valor Econômico, p.A-12, 13 de agosto de 2007).

O mesmo jornal, Valor Econômico foi o primeiro a mencionar que Paulo Garcia e outros comerciantes da Santa Ifigênia estariam formando uma associação para lutar em conjunto contra medidas que pudessem prejudicá-los, notadamente as desapropriações e para reivindicar a divulgação de mais informações, segundo representante entrevistado: “nunca vieram conversar com os milhares de inquilinos comerciais daqui, não temos a menor idéia do que ira acontecer. [...] Contratamos uma assessoria jurídica, e se precisar, iremos à Justiça para não sermos expulsos daqui” (Valor Econômico, p.A-12, 13 de agosto de 2007). Mas segundo o vice-presidente do SECOVI, Claudio Bernardes, o projeto de Jaime Lerner, foco do descontentamento dos comerciantes da Santa Ifigênia, tinha sido “apresentado para todo mundo”:

Fomos ao Judiciário da Fazenda, na Vara Municipal, conversar com um juiz para saber como fazer para desapropriarmos a Luz, porque quando o projeto saiu na imprensa, o projeto do Jaime Lerner, o preço [dos imóveis] subiu na hora, inviabilizando o negócio. Nós apresentamos o projeto [do Jaime Lerner] para todo mundo, todos foram muito sensíveis e receptivos; todo o pessoal que mostramos no Executivo, no Judiciário, no Registro de Imóveis, no Tribunal, todo mundo que a gente mostrava o projeto gostava, todo mundo é paulista. Fizemos ainda um *pool* com todos os peritos da Vara da Fazenda, que avaliaram todos os imóveis; todos foram avaliados com a data certa, para o dia quando tudo fosse desapropriado o valor estivesse gravado. Depois

you escuta coisas assim: se está metido o empresariado vai ter lucro, não pode. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010, grifo nosso).

Durante o processo para viabilizar o projeto Nova Luz, era preciso considerar a falta de recursos do Poder Público Municipal, a intenção de implantação conforme o conceito de Lerner e a possibilidade de aumento do preço da área do terreno por conta das especulações referentes às transformações do Centro. O SECOVI encontrou na concessão urbanística uma solução para resolver essas três dificuldades:

O governo não tinha dinheiro para pagar a execução do projeto do Jaime Lerner, um projeto que tinha que ser feito de uma vez só. [...] Pensamos: quando alguém colocar um projeto como este no jornal e pedir para alguém comprar os terrenos, o que acontece? Os preços dos terrenos subirão no dia seguinte e as contas não fecham mais. Você fez a conta com um valor de Cracolândia, com o que tem lá, se refizer a conta com o valor do terreno com a valorização, com aquilo que vai ter depois, a conta não vai fechar mais. Com este raciocínio, nós começamos a estudar os modelos, e encontramos esta necessidade: precisa haver uma delegação do direito de desapropriar. Se este projeto vai ser feito pela iniciativa privada tem que ter essa delegação. O instrumento da concessão urbanística estava no plano diretor. [...] Pensamos então num modelo de concessão urbanística onde tivesse bens não retornáveis; por que senão você inviabiliza vender. Sem a viabilidade de vender, não gera receita, não tem negócio imobiliário, não tem revitalização. Caminhando desta forma, chegamos ao projeto de lei, com um modelo que tivesse uma segurança para o investidor. Nós brincávamos com o prefeito: pode até vir um árabe aqui e ganhar a concessão, se ele vier e construir tudo, tudo bem, queremos saber depois do entorno. Mas depois começaram as críticas de que o mercado imobiliário estava envolvido, que irão ganhar dinheiro; eu escutei isso dentro da Prefeitura muitas vezes, tudo muito difícil. (BERNARDES, entrevista em 27/01/2010, grifo nosso).

Paralelamente às reuniões com o SECOVI em busca de soluções, o Poder Público Municipal continuava com o processo das desapropriações. O jornal Estado de São Paulo questionou Gilberto Kassab quanto às promessas de campanha, alegando ser um grande equívoco por parte do discurso do governante supor que seriam liberados quase 270 mil metros quadrados para a execução do projeto Nova Luz até o final da gestão 2005-2008. Para isso aludiam ao fato de que os processos de desapropriação dos primeiros cinquenta imóveis, situados em “uma área de 4 mil metros quadrados nas Ruas General Couto de Magalhães, Mauá, dos Protestantes, e dos Gusmões, demoraram mais de dois anos” (Estado de São Paulo, p.A3, 7 de setembro de 2007). O argumento do jornal seria a controvérsia entre proprietários e Prefeitura a respeito do valor a ser pago – os donos pediam 3,4 milhões ao governo, que aceitava pagar 2,7 milhões. Além dele, havia outro questionamento: “se dois anos foram necessários para que os primeiros 50 imóveis começassem a ser demolidos, quanto tempo será preciso esperar para que o



1,5 mil imóveis da área sejam desapropriados e as construtoras possam erguer os novos prédios?”<sup>12</sup> (Estado de São Paulo, p.A3, 7 de setembro de 2007). Gilberto Kassab respondeu às críticas dos jornais e admitiu demora nas desapropriações da Cracolândia: “o que existe é uma morosidade compreensível dentro do processo democrático. As pessoas têm o direito de questionar o valor das desapropriações, tem o direito de negociá-lo” (Estado de São Paulo, p.C10, 15 de setembro de 2007).

No dia 26 de outubro de 2007, empunhando uma retroescavadeira, em evento solene, o prefeito Gilberto Kassab iniciou a primeira demolição de um imóvel do bairro da Nova Luz (Diário do Comércio, p.1, 26 de outubro de 2007). O evento deu início à demolição de seis imóveis das quadras 69 e 77 – trabalho concluído em 21 de novembro de 2007 – de um total de 50 imóveis cuja demolição terminou um ano depois do evento. Conforme o jornal Estado de São Paulo:

A Nova Luz foi anunciada logo na gestão José Serra (PSDB), hoje governador, e começou a sair do papel praticamente agora. Só a demolição é dividida em quatro lotes, hoje, o primeiro começa a ser demolido. É preciso fazer licitação a cada novo lote para escolher a empresa que fará a demolição. (Estado de São Paulo, p.C8, 26 de outubro de 2007).

Em seu discurso inaugural, Gilberto Kassab anunciou o nome das 23 empresas<sup>13</sup> de tecnologia, *call center*, cultura e publicidade que poderiam se instalar na área graças ao Programa de Incentivos Seletivos. Entre elas, multinacionais como a Microsoft, a IBM Brasil e o Instituto Moreira Salles: “nesta fase, estamos mostrando que o projeto deu certo e apresentamos nossos parceiros. No mais tardar num ano e meio, estas empresas estarão aqui” (Diário de São Paulo, p.5, 27 de outubro de 2007). Segundo a assessoria de imprensa da IBM Brasil, “ainda está sendo negociada a ida da Empresa para a região da Nova Luz e não há projeto final” e a Microsoft, também por meio de sua assessoria, limitou-se a dizer que o anúncio da Prefeitura “não procede” (Jornal da Tarde, p.3, 27 de outubro de 2007). Em seu discurso, por fim, Kassab anunciou: “a velha Cracolândia,

<sup>12</sup> Utilizando uma lógica simples: se 4 mil metros quadrados provenientes de cinquenta imóveis demoraram dois anos, 270 mil metros quadrados referentes a 1.500 imóveis demorariam 140 anos.

<sup>13</sup> Do total das empresas selecionadas, foram: doze empresas de sistemas de tecnologia (IBM, MICROSOFT, AUDATEX, BRAVO, RQ, DIGISIGN, PYXISINFO, MAGNA, MAGNA WEB, MERCADO ELETRÔNICO, META, E-SAFETRANSFERS), três empresas de *call centers* (ATENTO, TNL CONTAX, TMS), uma empresa de publicidade (FESS’ KOBBI), uma empresa de atividades culturais (INSTITUTO MOREIRA SALLES), uma empresa gráfica (KLAR) e cinco investidores imobiliários (BRACOR, BR PROPERTIES, DMF CONSTRUTORA, KLAR, PARTIFIB).

deteriorada e a serviço da droga e do crime já não existe mais. É uma página virada na história de São Paulo” (Jornal da Tarde, p.3, 27 de outubro de 2007).

No artigo sobre o discurso de Kassab, o jornal Diário de São Paulo entrevistou alguns comerciantes e moradores, entre eles, Eide Silva, dona de uma adega, que alertou o excesso de propaganda: “por enquanto, não mudou muita coisa. [...] Hoje, antes de o prefeito chegar, tiraram pedintes, lavaram as ruas, recolheram o lixo, limpam tudo. Normalmente não é assim” (Diário de São Paulo, p.4, 27 de outubro de 2007). Uma semana após o evento em que o prefeito Gilberto Kassab prometia o fim da Cracolândia, o jornal Diário de São Paulo alertou que “dezenas de usuários de crack estavam nas ruas novamente” (Diário de São Paulo, p.A6, 2 de novembro de 2007). O mesmo jornal, 26 dias depois, noticiou que a Cracolândia estava se espalhando para outras regiões do Centro Velho: “o problema se expandiu ainda para os Campos Elíseos, na região da Santa Cecília, que concentra os principais pontos de tráfico e consumo de droga” (Diário de São Paulo, p.4-Cidades, 28 de novembro de 2007).

Durante todo o período de 2008, ano de eleições municipais, as matérias de jornais sobre o tema Nova Luz, tratavam constantemente sobre a concentração de usuários de crack nas ruas e da resistência da Cracolândia à revitalização. O jornal Estado de São Paulo questionou a atuação da Polícia Militar (PM) e, em resposta, o comandante da região, Coronel Álvaro Camilo, afirmou: “antes de ser caso de polícia, a concentração de usuário de crack é problema social e de saúde. A atuação da polícia tem limites. Há muita dificuldade de continuidade de tratamento após a abordagem policial” (Estado de São Paulo, p.C16, 7 de junho de 2008). Em diversas matérias de 2008 foram mostradas imagens de abandono das áreas desapropriadas pelo Poder Público Municipal: “único imóvel em pé na área é o Hotel Ibéria, cujo proprietário conseguiu liminar na justiça para impedir a demolição. O projeto caminha devagar por causa da complexidade da Cracolândia que, além da degradação urbana, enfrenta problemas sociais” (Jornal da Tarde, p.6A, 7 de agosto de 2008). O jornal ainda mencionou que a Prefeitura iria finalmente inaugurar a sede da Guarda Civil Metropolitana na Rua Coronel Couto de Magalhães, nº 444, Santa Ifigênia, em edifício alugado e reformado.

Em outubro de 2008, Gilberto Kassab derrotou Marta Suplicy (PT) no segundo turno das eleições para a Prefeitura de São Paulo. Em novembro do mesmo ano o prefeito reeleito anunciou publicamente a concessão urbanística:

Para driblar a dificuldade de desapropriação dos terrenos, a Prefeitura quer fazer a revitalização da área por um modelo ainda inédito no Brasil, chamado de concessão urbanística. Por ele, o Poder Público transfere a uma empresa, ou grupo, o direito de fazer as desapropriações. A Prefeitura acredita que a iniciativa privada tenha mais facilidade de negociação com os proprietários de forma a agilizar o processo. [...] A empresa que vencer a licitação receberá da Prefeitura a autorização para desapropriar toda a área. Em troca, terá de fazer as obras que serão estabelecidas no edital da licitação. A concessão urbanística precisa ser aprovada pela Câmara Municipal antes de ser implantada. (Folha de São Paulo, p.C8, 17 de novembro de 2008)

A concessão urbanística nunca esteve prevista no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), apesar de jornais, políticos e atores de entidades civis se equivocarem constantemente nesse ponto – conforme fica mais evidente nas audiências públicas. O equívoco mencionado e o ideário de que a concessão urbanística era um modelo internacional bem-sucedido de recuperação inspirado em Beirute, foram expressos pelo jornal Diário do Comércio:

A proposta chamada de concessão urbanística é inédita no País, apesar de esse tipo de solução estar prevista desde 2001 no Estatuto da Cidade. Tal modelo de recuperação é similar a alguns modelos já adotados no Mundo. No caso, o modelo que mais se aproxima ao modelo que será empregado na Cracolândia é o que reconstruiu Beirute, capital do Líbano. Entre 1975 e 1990, a guerra no Líbano, envolvendo cristãos e muçulmanos, além de munições bombardeios israelenses, resultou na morte de 150 mil pessoas e na destruição de sua capital. Em 1992, o primeiro-ministro Rafik Hariri, assassinado em 2005, atraiu US\$ 12 bilhões em investimentos privados estrangeiros e recuperou uma área de 4,5 quilômetros quadrados de Beirute. (Diário do Comércio, p.1, 18 de novembro de 2008).

No fim de janeiro, os jornais enalteciam as qualidades do “inovador instrumento” da concessão urbanística em acelerar o “emperrado Nova Luz”. O Jornal da Tarde publicou que a concessão urbanística seria um modelo para acelerar a requalificação da área e que as vencedoras da licitação, além de construir um bairro novo, iriam construir os prédios públicos previstos no projeto, ou seja, as sedes da PRODAM e da Subprefeitura da Sé. A previsão do jornal seria que as desapropriações consumiriam R\$ 200 milhões em investimentos privados e que o mecanismo da concessão urbanística, a ser instituído

por projeto de lei, estava em fase de redação<sup>14</sup> e iria ao legislativo em fevereiro de 2009 (Jornal da Tarde, p.3A, 27 de janeiro de 2009).

O jornal Estado de São Paulo também mencionou que o modelo de concessão urbanística iria “acelerar a requalificação da área”, e reforçou que essa aceleração seria possível apenas porque o Poder Público Municipal “passaria à iniciativa privada o poder de fazer as desapropriações”, conforme argumentação de Andrea Matarazzo (Estado de São Paulo, p.C1, 27 de janeiro de 2009). O jornal explicou ainda que a região, aprovada como de utilidade pública em 2005 e posteriormente ampliada para 296 mil metros quadrados, seria alvo de licitação e que as concessionárias vencedoras ficariam “responsáveis por pagar as desapropriações de eventuais ocupantes dos imóveis atuais e dar finalidade aos lotes – que pode ser a utilização própria ou reforma e construção de edifícios, posteriormente vendidos ou alugados a terceiros” (Estado de São Paulo, p.C1, 27 de janeiro de 2009).

O jornal Gazeta Mercantil, em artigo assinado por César Giobbi, referiu-se à concessão urbanística como uma “esperança para a revitalização da Luz” e que por meio do novo instrumento urbanístico o Poder Público Municipal iria “provar aos paulistanos, ao mercado imobiliário, em particular, e ao empresariado em geral, que áreas degradadas podem ser revitalizadas de maneira radical” (Gazeta Mercantil, p.9, 29 de janeiro de 2009). O mesmo jornalista explicou em que consiste a concessão urbanística e quais são seus pontos positivos da seguinte maneira:

A lei permite que a administração pública desaproprie área e a venda à iniciativa privada, que é quem vai negociar com o proprietário do imóvel. Vantagem para o desapropriado, porque pode discutir preço, em vez de ter de acatar o valor estabelecido pela Justiça. E sabe que vai receber conforme combinado em contrato. As desapropriações públicas viram brigas judiciais que se arrastam por anos, e, mesmo quando vencidas, viram precatórios que se arrastam por décadas. E, até 2010, poderemos ver gente nova instalada naquelas ruas, trabalhando e morando em prédios novos onde antes havia prostituição, venda e consumo de drogas. Os dois primeiros [prostituição e venda de drogas] foram banidos das ruas da antiga Cracolândia. O consumo segue solto. Os dependentes químicos se sentem protegidos tanto pela polícia quanto pela legislação. De qualquer maneira, na hora em que o bairro estiver reformado, revigorado, o crack vai se mudar. Não será preciso expulsá-lo. Que os anjos digam amém. Vamos torcer. (Gazeta Mercantil, p.9, 29 de janeiro de 2009).

---

<sup>14</sup> O projeto de lei mencionado estava sendo redigido sob consultoria de Paulo José Vilela Lomar e Adilson Abreu Dallari. Mais tarde, foi alterado pelo chefe de gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), José Fernando Ferreira Brega e pelo Procurador do Município de São Paulo, Antônio Carlos Cintra do Amaral Filho, antes de enviado à Câmara de Vereadores de São Paulo.

No dia 26 de fevereiro de 2009, o gabinete do prefeito Gilberto Kassab enviou à Câmara de Vereadores o projeto de lei nº 87 de 2009, que dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo, bem como autoriza o Executivo a aplicá-la na Nova Luz. No mesmo dia, jornais publicavam matérias com títulos críticos, tais como “Kassab quer entregar bairros à iniciativa privada” e “Gestão Kassab quer ‘terceirizar’ bairros para a revitalização”, mas no conteúdo existia apenas a opiniões de especialistas favoráveis à iniciativa. Um deles foi o advogado Luiz Arthur Caselli Guimarães Filho, especialista em direito empresarial e em desapropriações. Segundo ele, “a transferência do direito de desapropriar para a iniciativa privada é positiva, inclusive para os donos dos imóveis”; [...] “a dívida do poder público, quando feita a desapropriação, entra em regime de precatório e o pagamento pode demorar até uma década. No caso da empresa privada, a cobrança é mais rápida” (Revista Agora, p.A4, 26 de fevereiro de 2009). Em entrevista à Folha de São Paulo, o vereador líder do Governo na Câmara, José Police Neto (PSDB) afirmou que o projeto de lei seria aprovado em dois meses sem qualquer oposição: “eu não espero resistências. O mecanismo da concessão urbanística foi incorporado no plano diretor pela gestão anterior” (Folha de São Paulo, p.C6, 26 de fevereiro de 2009).

Quando o projeto de lei chegou à Câmara de Vereadores, a Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI) recebeu um telefonema:

Nós fomos avisados, por contatos nossos dentro da Câmara de Vereadores, que estava em tramitação a aprovação de uma lei que pudesse ser de nosso interesse, no ano passado [em 2009]. Antes, em nenhum momento, nós fomos avisados de que a Prefeitura estava elaborando uma lei com as características da concessão urbanística, nem nós comerciantes e nem São Paulo inteira. Foi um instrumento que não foi discutido em hipótese nenhuma. (GARCIA, entrevista em 19/01/2010).

## **3.2. Regulamentação da Concessão Urbanística pelo Legislativo**

### **3.2.1. Sobre a Constitucionalidade do Projeto de Lei nº 87 de 2009**

Sete anos após a aprovação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, dentre os inúmeros instrumentos disponíveis, o prefeito Gilberto Kassab, encaminhou à Câmara de Vereadores, o projeto de lei nº 87 de 2009 que “dispõe sobre a concessão urbanística

no Município de São Paulo”, bem como autoriza o Poder Executivo a aplicá-la na área do projeto Nova Luz. Pelo projeto legislativo, a concessionária ou empresa vencedora da licitação poderá “promover desapropriações, judicial ou amigavelmente [...], efetuando o pagamento das indenizações devidas aos proprietários [...], sob sua inteira e exclusiva responsabilidade” (projeto de lei nº 87 de 2009). Ao Poder Executivo cabe elaborar, ou contratar, por meio de concursos ou edital, um projeto urbanístico atrelado às concessões, declarando de utilidade pública e de interesse social os imóveis que serão objeto de desapropriação, relacionando as obras e as contrapartidas, bem como definindo o prazo de sua execução pela concessionária.

Segundo Paulo José Vilela Lomar, tanto a aprovação do artigo 239 no plano diretor de São Paulo, quanto do projeto de lei que pretende sancionar a aplicação do instrumento urbanístico, foram baseadas em argumentação prévia em sua dissertação de mestrado (LOMAR, 2001), que respaldou as desapropriações a cargo das concessionárias ao regime de concessões comuns regida pela Lei Federal nº 8.897 de 1995:

A utilização deste instrumento jurídico encontra-se autorizada no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente nos artigos 1º e 2º da lei federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, sendo-lhe aplicável o regime jurídico da concessão de serviço público previsto nesta lei, com adaptações adequadas às suas peculiaridades. (LOMAR, 2001, p.97).

Pretendeu-se com esse artifício, segundo Kiyoshi Harada, jurista e especialista em Direito Financeiro e Tributário, “buscar base legal no artigo 3º do decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941” (HARADA, 2009), que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública por concessionários, reproduzido a seguir:

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público que exerçam funções delegadas pelo poder público poderão promover desapropriação mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato. (Decreto-Lei Federal nº 3.365, de 21 de junho de 1941).

O referido dispositivo aplica-se aos casos das concessionárias de serviços públicos de fornecimento de água, esgoto, energia elétrica, transporte coletivo e comunicação, entre outros. Essas concessionárias são autorizadas a prestar serviços em nome do Poder Público (em lugar da União, Estados e Municípios) sob forma de concessão ou permissão, mediante licitação, conforme disposto no artigo 175 da Constituição Federal. As concessionárias ficam autorizadas a cobrar diretamente do usuário uma tarifa pelo

valor fixado na proposta vencedora e, conforme disposto no artigo 37 da Constituição Federal, ficam responsáveis por danos que seus agentes causarem a terceiros.

Questionando a semelhança entre uma concessionária referida no projeto legislativo da concessão urbanística com a execução de serviço público mediante cobrança de tarifa, Kiyoshi Harada argumenta:

A concessão urbanística de que cuida a propositura legislativa sob exame é fruto de uma grande confusão conceitual. Confunde-se concessão de serviços públicos mediante licitação, hipótese em que pode ser conferida ao concessionário, por lei específica, a faculdade de desapropriar para expansão do serviço ou para melhorar o desempenho na execução do serviço concedido, com uma concessão para execução de obras urbanísticas conferindo ao "concessionário" o poder de expropriar. Em outras palavras, a desapropriação não é para melhorar o desempenho na execução do serviço público concedido, mas para executar o plano de requalificação urbana apresentada pelo Executivo municipal. [...] Não há na legislação federal a faculdade de o Município conferir a particular o encargo de promover a reurbanização mediante desapropriação dos imóveis abrangidos pela operação urbana, às suas expensas, para ulterior revenda das novas unidades surgidas da requalificação urbana, a título de ressarcimento das despesas feitas e realização de lucros. (HARADA, 2009).

Segundo Harada, esse projeto de lei estaria criando a figura de uma concessionária de especulação imobiliária, por que, se é vedado ao Poder Público desapropriar imóveis para fins de revenda, como poderia transferir a particulares atividade vedada a ele mesmo? “Não é porque a lei municipal refere-se a um concessionário de serviço público que o especulador imobiliário passa a revestir-se juridicamente da figura de concessionário prevista na lei nº 8.987 de 1995” (HARADA, 2009). E conclui que ao Poder Público é vedado desapropriação de imóveis por zonas para fins de revenda, prevista no artigo 4º do decreto-lei nº 3.365 de 1941, desde que se tornou inconstitucional a partir do advento da Constituição Federal de 1946 (HARADA, 2009).

Apesar dos alertas de Kiyoshi Harada, entre outros juristas, sobre os problemas conceituais referente à concessão urbanística, o projeto de lei nº 87 de 2009 foi encaminhado ao então presidente da Câmara de Vereadores de São Paulo, Antônio Carlos Rodrigues (PR), assinado pelo prefeito do Município de São Paulo, Gilberto Kassab, com a seguinte justificativa:

Devidamente regulamentada, a concessão urbanística será um grande instrumento para que as obras e serviços públicos sejam viabilizados, sem a necessidade de grandes investimentos por parte da Municipalidade. Por meio dela, áreas degradadas da cidade poderão ser transformadas, ganhando

equipamentos públicos, sociais e de infra-estrutura urbana, inclusive transporte coletivo e áreas verdes. (Ofício ATL nº 74 de 2009, p.3).

Objetivando analisar a legalidade do projeto de lei, conforme publicado no Diário Oficial do Município de São Paulo, no dia 13 de março de 2009, a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, que possui, entre outras atribuições, opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições na Câmara de Vereadores de São Paulo, deliberou o seguinte:

Ao mesmo tempo em que o projeto de lei deixa claro sua vocação de lei geral das concessões, regulamentando o Plano Diretor Estratégico, serve também de veículo para autorizar a implementação de sua primeira ação concreta: o projeto Nova Luz. Gera, com tal medida, ganhos diretos em termos de efetividade e coesão de sistema, em muito beneficiando o entendimento dos mecanismos e procedimentos das futuras concessões urbanísticas a implementar em São Paulo – em outras palavras, ganha a lei geral de concessões, que terá concretizada sua primeira aplicação, e ganha o projeto Nova Luz, que vem diretamente apoiado nas disposições da lei geral. Assim, evitam-se contradições e conflitos que tantas vezes embaraçam ou mesmo paralisam a ação positiva e efetiva do Poder Público. (Diário Oficial do Município de São Paulo, 13 de março de 2009, p.89).

A Comissão de Constituição concluiu dando o parecer de legalidade e constitucionalidade ao projeto de lei, assinado por vereadores da bancada do Governo – partidos PSDB, PV, PP e DEM. Nessa mesma publicação, foi exposto o voto vencido do relator do PT, vereador João Antônio (PT), que apontou três irregularidades do projeto de lei: primeiro, uma incompatibilidade entre o artigo 239 do plano diretor de São Paulo e o artigo 1º do projeto de lei, por que ambos teriam uma lista de diretrizes para justificar a aplicação da concessão urbanística e as listas seriam diferentes, precisando o projeto de lei incorporar as diretrizes do plano diretor; segundo, uma incompatibilidade com o artigo 5º do projeto de lei, que autoriza a aplicação de concessões urbanísticas apenas mediante lei específica e, em seu parágrafo único, determina que projetos sem alteração de parâmetros urbanísticos não precisam de lei específica, caracterizando uma contradição; e, terceiro, o artigo 38 do projeto de lei que autoriza a concessão urbanística no projeto Nova Luz, que deveria ser aprovado em outro projeto de lei para que pudesse ser discutido em separado (Diário Oficial do Município de São Paulo, 13 de março de 2009, p.89). Assim, o laudo rejeitado se encerra também dando o parecer de constitucionalidade e legalidade, porém com substitutivo.



### 3.2.2. Sobre as Audiências Públicas na Câmara de Vereadores

No dia 26 de fevereiro de 2009, o Executivo, sob comando do gabinete do prefeito Gilberto Kassab enviou o projeto de lei nº 87 sobre a concessão urbanística para a Câmara de Vereadores. Após as deliberações da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, o projeto de lei, tendo em vista tratar-se de matéria de Plano Diretor Estratégico, ficou sujeito a apreciação de *quorum* especial com a realização de, pelo menos, duas audiências públicas durante sua tramitação.

O Jornal da Tarde, dias após o envio do projeto de lei, publicou matéria revelando a doação de mais de R\$ 1 milhão a vereadores por entidades do setor imobiliário. Revelava-se, inclusive, que parte desse valor foi recebido por seis dos sete membros da Comissão de Política Urbana da Câmara de Vereadores: “o relator da concessão urbanística, o líder do Governo na Câmara, José Police Neto (PSDB) foi quem mais recebeu recursos do setor imobiliário nas eleições de outubro: R\$ 545,4 mil” (Jornal da Tarde, p.11A, 3 de março de 2009).

A matéria elucidou que, entre os representantes do setor imobiliário, o maior doador foi a Associação Imobiliária Brasileira (AIB): ao todo ela gastou R\$ 2,97 milhões nas campanhas de vereadores eleitos na capital. Explicava ainda que a AIB seria uma “fachada” do SECOVI para fazer doações para campanhas eleitorais, porque “as concessionárias que o SECOVI representa são proibidas por lei de realizarem doações: em tese quem presta serviço não pode doar para a campanha de quem compra o tal serviço” (Jornal da Tarde, p.11A, 3 de março de 2009). O diretor executivo da ONG Transparência Brasil, Claudio Weber Abramo, argumentou que tais doações “estão nas regras do jogo”, mas conscientizou: “o fato de alguém ter recebido doações de empresas do setor não pode condenar ninguém. É justo e legal. Mas é preciso vigiar o trabalho das comissões para ver se esses doadores serão diretamente beneficiados pelo Legislativo Municipal” (Jornal da Tarde, p.11A, 3 de março de 2009).

No dia 6 de março de 2009, visando o debate do projeto de lei nº 87 de 2009, as Comissões de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e de Política Urbana da

Câmara Municipal de São Paulo realizaram a primeira audiência pública na Câmara de Vereadores (CÂMARA, 2009a) <sup>15</sup>.

Presidida pelo vereador Carlos Apolinário (DEM), a primeira audiência iniciou-se com um breve discurso de abertura sobre o tema. Em seguida, Apolinário convidou o professor de direito urbanístico e advogado Adilson Abreu Dallari, para fazer uma explanação técnica sobre a constitucionalidade do projeto de lei. Dallari fez uma palestra defendendo que o projeto de lei proposto teria fundamento constitucional e base legal, e que seria “um novo instrumento de desenvolvimento urbano, por meio do qual a municipalidade concede à iniciativa privada um projeto de requalificação urbana, que pode incluir obras relativas à modificação do sistema viário, da estrutura dos logradouros públicos e das edificações”. No seu discurso comentou a falta de recursos públicos para melhorar áreas “deterioradas” e argumentou que a concessão urbanística seria uma forma de obter recursos, “concedendo aquela área, através de licitação, a um grupo [...] [e] após, se faz uma concessão aos particulares, que farão as desapropriações”. E retificou: “quer dizer, não são os particulares que farão as desapropriações, porque só o Poder Público pode desapropriar. O Poder Público declara de utilidade pública para fins de desapropriação e autoriza o particular a promover a desapropriação”.

Segundo Dallari, quanto às desapropriações, a concessão urbanística seria um “avanço” em relação às situações em que o Poder Público as realiza sem indenizar devidamente os proprietários: “quem hoje é desapropriado pela Administração Pública cai no inferno. Não tem nenhuma garantia de que vai receber a indenização”. No caso da concessão urbanística: “quem desapropria é o Poder Público, mas quem paga é o particular. Se ele não pagar o desapropriado pode acioná-lo em juízo a fim de que haja o pagamento. Então, o concessionário paga”.

Dallari fez questão de explicar que a iniciativa privada não poderia desapropriar nada sem justa indenização: “se em uma eventual desapropriação o proprietário não concordar com o preço pago, ele aciona o judiciário. Não há perigo de ser desapropriado por um valor que não seja o valor efetivo do bem. Não é o comprador que dá o preço”.

---

<sup>15</sup> Todas as falas a seguir que forem citadas sem indicação bibliográfica foram extraídas das notas taquigráficas da audiência pública do dia 6 de março de 2009 na Câmara de Vereadores de São Paulo.

O jurista complementou que “para o desapropriado a concessão é uma vantagem, porque ele terá a certeza de que receberá o valor correspondente ao imóvel”.

Considerando a aplicação do instrumento urbanístico, sobretudo na Nova Luz, Dallari assinalou que todos os projetos que fossem alvos de concessão atenderiam a preceitos democráticos, “revertendo, portanto, essa tendência de segregar, de fechar, de ter uma Cidade dos ricos, uma Cidade dos pobres”. E enalteceu que o instrumento iria permitir a concretização de um preceito constitucional, que é exatamente o da função social da cidade e da democratização do espaço público.

Com o término da palestra, o presidente da audiência pública, Carlos Apolinário (DEM), abriu espaço para a fala dos vereadores. O primeiro a pronunciar-se foi o líder da bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Vereadores, João Antônio (PT), criticando um projeto de lei elaborado em duas “partes”: a primeira referente ao instrumento da concessão urbanística e a segunda “permitindo sua aplicação no projeto Nova Luz”. O vereador defendeu a ideia de que a segunda parte do projeto de lei, ou seja, os artigos 38 e 39 do projeto de lei que tratam do projeto Nova Luz, “não poderia estar contidos nesta lei, e que teriam de ser objeto de uma lei específica”. E criticou o artigo 3º, parágrafo 4º, que permite integrar ao objeto da concessão urbanística a “exploração do solo, do subsolo, do espaço aéreo, inclusive a implantação de garagem subterrânea, na gestão de rede e infra-estrutura instaladas nessas áreas municipais”; segundo ele, um “artigo por demais amplo”, dando um “poder discricionário ao senhor Prefeito”.

Em seguida, o líder da bancada do PPS, Cláudio Fonseca (PPS), sugeriu mecanismos para a participação e o controle popular sobre as operações realizadas pelo Poder Público Municipal: “mecanismos legais para que haja desde o acompanhamento da elaboração do projeto urbanístico, da concessão – que se fará por meio de licitação – até sua execução, para uma segurança de que a sociedade não será refém do poder econômico”. Complementando: “inclusive para proteger os pequenos proprietários de determinadas áreas”, afirmou.

Para o vereador Agnaldo Timóteo (PR) o depoimento de Adilson Dallari foi “pouco claro” e questionou por que o “PDSB que manda neste Estado desde 1º de janeiro de

1983” decidiu instituir a concessão urbanística somente em 2009. Declarou ainda que as ações do Poder Público Municipal, naquele período, voltadas para constantes *blitz* fiscais na Santa Ifigênia estariam “buscando informações das pessoas que não estão legalizadas para informarem depois a quem ‘interessa’: naturalmente as empresas privadas, para saberem quais imóveis serão mais fáceis de desapropriar”. E concluiu: “não é justo que punamos aqueles que estão há décadas na Santa Ifigênia, com seus pequenos estabelecimentos, para facilitar a vinda de um magnata para construir prédios”.

Para o vereador Jamil Murad (PCdoB), o depoimento de Adilson Dallari foi “apaixonado, na defesa das concessões, do papel da iniciativa privada, do grande capital, do grande empresariado”. Murad disse que não encontrou no projeto de lei o papel do Poder Público na fiscalização e na regulação da concessão urbanística, fazendo referências históricas contra o Estado neoliberal: “havia essa história de que dando liberdade para o capital, para o grande empresariado fazer o que quiser isso atingiria a grande meta de se ter uma sociedade mais equilibrada, o que não é verdade”.

A vereadora Juliana Cardoso (PT) questionou o instrumento da desapropriação na região central de São Paulo, dado o baixo custo da metragem quadrada, e deu um exemplo prático: “[o Poder Público Municipal] faz uma Declaração de Utilidade Pública, pega uma área que vale R\$1.200,00 por metro quadrado, paga; depois essa pessoa vai para onde? Para debaixo da ponte?”. E solicitou ao presidente Carlos Apolinário (PR) maiores esclarecimentos sobre o processo de desapropriações e algum sinal de eventual preocupação social com os desapropriados.

O último vereador a se pronunciar nessa primeira audiência foi José Ferreira dos Santos (Zelão) (PT) que concordou com a fala do vereador Jamil Murad, em se tratando do depoimento de Adilson Dallari, e defendeu a necessidade de realizar outra audiência pública: dessa vez com o pronunciamento de outros juristas. Ele terminou o discurso fazendo uma avaliação da situação socioeconômica do morador do bairro da Santa Ifigênia: “são pessoas que não conseguem pagar o IPTU, são pessoas que ganham uma miséria e tem uma casa porque receberam do avô, da mãe [...] são pessoas que chegaram a São Paulo, e pela proximidade com a Estação Júlio Prestes e com o antigo terminal rodoviário, não conseguiam emprego e por ali ficaram morando”.

Antes de abrir para a fala de pessoas cadastradas para manifestações sobre o projeto de lei, Carlos Apolinário (DEM) cedeu espaço para o Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). José Fernando Brega defendeu mais uma vez, a exemplo de Adilson Dallari, que a proposta do Executivo tem fundamento constitucional e base legal: “a concessão é sustentável tanto do ponto de vista social, quanto do ponto de vista estritamente jurídico, para que não venha a ser questionada pelas várias formas que existem no regime democrático. O propósito é que seja juridicamente correto e apropriado, para que as coisas possam efetivamente acontecer”.

A primeira pessoa cadastrada a se pronunciar foi Paulo Garcia, presidente da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), que abriu sua fala com críticas ao projeto de lei, primeiro chamando-o de dispositivo da colônia [quando o Brasil era uma colônia portuguesa] e depois questionando a efetiva necessidade de um projeto com as características da Nova Luz: “isso parece um dispositivo da colônia e não de um país democrático; não é uma lei que atende a necessidade da população. A população está trabalhando e de repente se sente pisoteada com uma escavadeira”. Garcia complementou, sugerindo possíveis intervenções no bairro da Santa Ifigênia: “a gente precisa de iluminação, de atenção e de segurança”. Ainda mencionou a proposta urbanística de Jaime Lerner, publicada em jornal dois anos antes: “quando se fala em adensamento se pressupõe que quando você ‘adensa’ é para caber mais gente. Para caber-se mais gente, a primeira preocupação é manter quem já está lá. Nós seremos os primeiros a serem expulsos dos nossos locais de trabalho”. E finalizou: “é uma corrupção que não tem tamanho”.

As quatro pessoas que se manifestaram em seguida também pertenciam à Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI). Antônio Geraldo criticou Adilson Dallari ao mencionar que o mesmo viera para dar a “benção” ao governo Kassab e queixou-se sobre o difícil processo de obtenção de alvarás de funcionamento para os comerciantes da Santa Ifigênia: “querem fazer balcão de negócio, igual ao que o senhor [Paulo] Maluf fazia. São herdeiros do senhor Maluf e querem fazer balcão de negócio”<sup>16</sup>. Camila de Almeida criticou a falta de atenção dada aos pequenos proprietários e inquilinos no

---

<sup>16</sup> O ex-prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, foi acusado diversas vezes e responde por denúncias de lavagem de dinheiro, formação de quadrilha, corrupção e crime contra o patrimônio público (disponível em <<http://www.excelencias.org.br/@casa.php?id=720&cs=1>>, acesso em 23 de fevereiro de 2010).

projeto de lei nº 87 de 2009. Carlos Eduardo criticou a falta de divulgação das audiências públicas nos diversos meios de comunicação: “está faltando, aqui, vários movimentos populares do Centro, e que são importantes nesse debate. E não estão presentes porque não tomaram conhecimento”. Luiz Vieira atacou a política de incentivos fiscais, por se sentir excluído: “nós lojistas, somos excluídos do incentivo fiscal, que é dado para as pessoas que prestam serviços. Os lojistas foram totalmente excluídos. Infelizmente este projeto tem erros básicos que não têm sentido”. Vieira refletiu sobre o processo de expansão do comércio de eletroeletrônicos na Santa Ifigênia: “estávamos, a menos de cinco anos atrás, conseguindo com que a Santa Ifigênia se expandisse e íamos conseguir, em mais dois anos, chegar até a Rua dos Protestantes”. E concluiu: “ninguém está mais comprando imóveis, ninguém está mais reformando imóveis porque recebemos 180 notificações sobre pedidos de alvará e licença de funcionamento. Por culpa da Prefeitura isso não existe”.

Além dos pronunciamentos da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), outros dois representantes de associações pediram direito a palavra para expressar suas opiniões. O primeiro representante foi Marco Antônio, da Associação Viva o Centro – associação de caráter cívico e representativo pela área central de São Paulo –, que concordou com a separação proposta pelo vereador João Antônio (PT): “eu concordo com a idéia de que devemos separar no projeto de lei o que é a regulamentação geral das concessões urbanísticas, e o que depois deve ser aplicado em cada caso específico, como é o caso da Nova Luz”. E defendeu a criação de uma agência reguladora para as concessões urbanísticas: “quero lhes dizer que me parece que é necessário a regulamentação da concessão urbanística, pois é algo que está no Estatuto da Cidade”, [mas também] “parece-me que qualquer concessão, quando se fala em concessão da telefonia, concessão elétrica, [etc.] tem uma agência reguladora”, completou. O segundo representante foi Iênidis Benfati, da Associação Viva Pacaembu – associação de moradores do bairro do Pacaembu –, que criticou a falta de disponibilidade de dados na internet sobre o projeto de lei e assinalou que aquilo que estava sendo aprovado não dizia respeito apenas ao bairro da Santa Ifigênia, mas sim à cidade toda: “gostaria que essa mesma rapidez [referindo-se ao processo de aprovação do projeto de lei] tivesse atuado na disponibilização da minuta desse projeto de lei na Internet. Esse projeto de lei foi feito visando o projeto Nova Luz, só que quem redigiu não se deu conta de que ele se aplica a toda São Paulo”.

Antes de encerrar a audiência, o presidente Carlos Apolinário (DEM) deu a palavra ao líder do Governo e relator do projeto de lei, José Police Neto (PSDB), que respondeu às críticas afirmando que o projeto “em nada altera o Plano Diretor Estratégico”, e que as explicações de Dallari “trouxeram à Casa o fortalecimento da constitucionalidade e da legalidade da matéria”. Ao final, estabeleceu-se que no dia 16 de março, às dez horas da manhã, seria realizada a segunda audiência pública, para debater o mérito do projeto.

No dia 14 de março de 2009, dois dias antes da segunda audiência pública sobre a concessão urbanística, o gabinete do prefeito publicou no Diário Oficial de São Paulo o Extrato de Protocolo de Intenções assinado por Gilberto Kassab, Prefeitura do Município de São Paulo e Abdel Mourim Ariss, Presidente do Conselho da Municipalidade de Beirute, objetivando a cooperação entre os signatários visando o desenvolvimento das relações em diferentes áreas de interesse mútuo.

No mesmo dia do protocolo de intenções no Diário Oficial, o jornal Folha de São Paulo publicou matéria sobre a revisão do Plano Diretor Estratégico 2002-2012. A matéria afirmava que entidades entregaram à Câmara Municipal de São Paulo um abaixo-assinado no qual pediam a retirada do projeto de revisão do plano diretor, uma das prioridades da administração Gilberto Kassab (DEM) para 2009. O documento subscrito por 125 organizações questionava a falta de diálogo com a Sociedade Civil e que continha alterações tidas como radicais: “a revisão exclui os itens referentes à habitação popular e todos os artigos que dão o caráter mais social ao plano”, segundo o vereador João Antônio (PT) (Folha de São Paulo, p.C3, 14 de março de 2009). Na matéria a oposição de Kassab na Câmara afirmava que a revisão beneficiaria o setor imobiliário e iria gerar especulação, “e isso somos contrários”. O líder do Governo, José Police Neto (PSDB), destacado para relatar o projeto de revisão do plano diretor, respondeu às críticas, dizendo que o melhor lugar para se debater era a Câmara: “vamos esgotar os instrumentos de debate” (Folha de São Paulo, p. C3, 14 de março de 2009).

A segunda audiência pública do projeto de lei nº 87 de 2009 foi realizada no dia 17 de março de 2009, quatro dias depois da publicação do parecer de legalidade e constitucionalidade do projeto de lei pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa no Diário Oficial. Em noticiário na rádio Globo, antes do

debate na Câmara, Paulo Lomar, então consultor do projeto de lei e membro do grupo de trabalho do Movimento Nossa São Paulo – organização de entidades civis pela democracia em São Paulo –, ouvia a seguinte pergunta do locutor: “é necessário um instrumento como esse para que os políticos tenham compromissos com a cidade? Chega a ser algo bom que tenhamos um projeto de lei, que tenhamos a discussão, mas por outro lado chegamos a pensar que tudo precisa ter lei para que as coisas sejam feitas?”. Lomar respondeu:

De fato, no Brasil a mentalidade é muito dependente da lei, e eu costumo dizer que nós não podemos considerar a lei como um fetiche, como se ela tivesse o poder de mudar a realidade, porque ela não tem. Mas de qualquer maneira é importante modificar, introduzir este instrumento e aplicá-lo, por que a nossa legislação, considerada nacionalmente, não facilita determinadas intervenções que precisam ser mais ágeis. Este instrumento significa uma inovação na legislação brasileira, por que ele não está expressamente previsto em nossa legislação, e ele visa utilizar a capacidade de iniciativa e o regime jurídico mais ágil das empresas privadas para a realização das intervenções públicas, e o poder público, pela sua legislação que é obrigado a aplicar, ele é mais lento, ele não executa com a mesma facilidade. Tentativa de desburocratizar, no fundo é isso.

(disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/porta1/node/2697>>, acesso em 23 de fevereiro de 2010).

Antes da segunda audiência pública, comerciantes e trabalhadores do bairro da Santa Ifigênia caminharam em passeata até a Câmara Municipal dos Vereadores, contra o projeto de lei da concessão urbanística e sua aplicação na área da Nova Luz. A passeata constituída por esforços da Associação dos Comerciantes do Bairro da Santa Ifigênia (ACSI) reuniu quatrocentas pessoas empunhando faixas e cartazes, com dizeres como “São Paulo está à venda” e “Grite agora ou chore depois”. Munidos de apitos e cornetas, os manifestantes seguiram ao lado de dois caminhões de som, demonstrando seu descontentamento com a proposta, caracterizando-a como uma tentativa de “leiloar” a cidade (Estado de São Paulo, 17 de março de 2009).

O processo de mobilização da passeata foi “feito de um dia para o outro”, segundo revelou o presidente da Associação dos Comerciantes do Bairro da Santa Ifigênia (ACSI), Paulo Garcia:

Cada um fez a sua parte, um comerciante alugou o caminhão de som, outro pagou para imprimir os cartazes, foi algo que aconteceu de maneira muito espontânea, e mesmo parecendo que houve um planejamento e uma coordenação, aquilo foi montado de um dia para o outro. O apoio foi aparecendo naturalmente. Um dia antes nós cobrimos toda a Santa Ifigênia, em uma hora, com cartazes para mobilizar as pessoas; cartazes que foram retirados pela Guarda Civil no mesmo dia. A Associação dos Comerciantes



da Santa Ifigênia esteve presente durante todo o processo, mas quem estava presente na passeata eram os comerciantes e lojistas da Santa Ifigênia, não apenas a associação. A nossa maior preocupação naquela ocasião foi a de conscientizar a todos os colegas para uma coisa que podia acontecer, e que vai acontecer se não fizermos nada. (GARCIA, entrevista 19/01/2010).

O jornal Folha de São Paulo deu sua versão da passeata, adjetivando os manifestantes como “referência na venda de eletroeletrônicos na cidade”, e informou que eles temiam o projeto de lei por que a aplicação da concessão urbanística na Santa Ifigênia resumia-se a apenas dois artigos e que, se regulamentado, os comerciantes perderiam seus imóveis ou sua capacidade de pagar o aluguel “por causa de pressão da especulação imobiliária” (Folha de São Paulo, p.C6, 18 de março de 2009). O jornal Diário do Comércio entrevistou o comerciante Rubens Ferreira da Silva, de 39 anos, proprietário de duas lojas de componentes eletrônicos na Rua Vitória, que decidiu fechar sua loja, com inúmeros cartazes na fachada, em sinal de protesto: “a Prefeitura já fez outros projetos para a região que não deram em nada. No mínimo, deveriam propor a participação de quem já está aqui” (Diário do Comércio, p.9, 18 de março de 2009).

Por conta das manifestações da ACSI na porta da Câmara de Vereadores de São Paulo, a audiência pública atrasou para começar. O presidente da audiência pública foi novamente Carlos Apolinário (DEM) que adotou o seguinte critério: “primeiro falam os expositores, depois a população e por último, os vereadores. Um bom critério porque o objetivo da Audiência Pública é ouvir a população” (CÂMARA, 2009b)<sup>17</sup>.

O primeiro expositor foi o secretário da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), Miguel Bucalem, que iniciou sua fala explicando que, apesar das críticas feitas pelos comerciantes na audiência anterior, na fase de elaboração, o projeto iria refletir a “interação com todos os interlocutores: os proprietários, os moradores e os investidores relacionados à área”. E elencou uma série de etapas e requisitos previstos em lei para garantir a devida participação de todos: “o estudo de viabilidade, o estudo de impacto ambiental, o estudo de impacto de vizinhança e a realização de audiências públicas”.

O segundo expositor foi o diretor de intervenção urbana da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB), Rubens Chammas, que realizou uma

---

<sup>17</sup> Todas as falas a seguir que forem citadas sem indicação bibliográfica foram extraídas das notas taquigráficas da audiência pública do dia 17 de março de 2009 na Câmara de Vereadores de São Paulo.

apresentação contando o histórico das Mega-Operações e depois descreveu as inúmeras sobreposições de perímetros aprovados em lei na Santa Ifigênia (declaração de utilidade pública, incentivos fiscais seletivos, área de intervenção urbana, operação urbana Centro e zona ZEIS). Apresentou em seguida alguns dados oficiais sobre a área do projeto Nova Luz: 4.241 lotes, área construída de 615 mil metros quadrados (sendo 149 mil metros quadrados de uso residencial e quase 13 mil metros quadrados de terrenos vagos), coeficiente de aproveitamento de 2,79 e população residente de aproximadamente 6.600 habitantes com uma densidade de 299 habitantes por hectare (EMURB, 2009).

As diretrizes apontadas para o projeto Nova Luz, segundo Chammas, eram “um maior controle da região, por parte da administração pública, investimento em melhorias urbanas e incentivos fiscais para atividades terciárias, com ênfase na área de tecnologia da informação”. E justificou tais diretrizes com o argumento de que, como “alguns estudos mostraram” que as principais atividades na região são ligadas ao comércio de eletroeletrônicos, seria bom “focarmos na região um grande pólo digital, razão pela qual demos incentivos para as empresas que trabalham no ramo de tecnologia da informação”.

Encerradas as apresentações técnicas, a primeira representante de organização da sociedade civil a se pronunciar foi Lucila Lacrete, do Movimento Nossa São Paulo. Ela comentou que a figura da concessão urbanística não estava presente no Estatuto da Cidade, mas se encontrava presente no plano diretor de São Paulo, por meio do artigo 4º do Estatuto. Apesar dessa presença, Lacrete afirmou que a Constituição Federal facultava ao Poder Público exigir que proprietários de solo urbano subutilizados promovessem seu adequado aproveitamento, e que em nenhum momento o Poder Público acionou qualquer proprietário para proceder ao processo de urbanização:

A Constituição Federal, no artigo 182, parágrafo 4º, diz “É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica, para área incluída no plano diretor exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento sob pena sucessivamente de: parcelamento ou edificação compulsórios, imposto de propriedade progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante de títulos da dívida pública”. Então, o que fica claro é que são os proprietários que deverão participar desse projeto de urbanização. Gostaria de saber se algum proprietário de imóveis nesse perímetro foi notificado pela Prefeitura para proceder ao processo de urbanização? Essa questão é uma falha gravíssima, porque retira do real

proprietário e delega-se, sabe lá para quem, o lucro imobiliário. O que está sendo proposto nesse projeto de lei é uma desapropriação compulsória, ou seja, quer o proprietário queira ou não participar do processo de urbanização, simplesmente retira-se o proprietário da área e se paga o preço do mercado atual.

O segundo representante a tomar a palavra foi Iênidis Benfati, da Associação Viva Pacaembu. Sua maior preocupação era esclarecer a todos que a concessão urbanística poderia ser aplicada em toda a cidade, inclusive no Pacaembu. Ela questionou a ausência, no projeto de lei, de mecanismos de garantia de equivalência, em metros quadrados, para os proprietários afetados pela concessão urbanística: “temos de colocar nesse projeto um mecanismo que desse a garantia, por exemplo, para um proprietário de um terreno de 250 metros quadrados, antes do projeto, ter direito a receber novamente os 250 metros quadrados quando a região tiver outro valor financeiro”. Afinal, completou, “ele é o agente da história desta cidade, ele quem fez a história, e não a construtora A, B ou C”.

Novamente, como na primeira audiência, representantes da Associação dos Comerciantes do Bairro da Santa Ifigênia (ACSI) pediram a palavra, a começar pelo presidente Paulo Garcia. Segundo ele, apesar de o discurso na primeira audiência da Câmara ter afirmado que a administração municipal queria transformar a região degradada numa região próspera denominada a “Nova Luz” – referindo-se ao discurso do relator do projeto de lei e ao jurista Adilson Dallari –, os métodos da Prefeitura de São Paulo para esse fim não eram adequados:

Se fossem projetos pontuais para que, aos poucos, prédios de empresas se instalassem aqui, o comércio ia se adaptando, mas, assim, será o fim das lojas. As lojas serão demolidas para dar lugar a prédios de escritório. As vagas desaparecerão, pois a vocação da Santa Ifigênia é comércio, não serviço. Todos acabarão obrigados a vender seus pontos a preço de banana para as incorporadoras. A Prefeitura vai, praticamente, transmitir às empresas algo que não é dela, a propriedade dos terrenos.

Com uma caixa do jogo Banco Imobiliário em mãos, o diretor da ACSI demonstrou temor com relação à forma como as empresas concessionárias fariam as desapropriações, relatando que os comerciantes temiam desemprego e diziam que cerca de 5.000 deles estariam ameaçados. Ainda mencionou que “o projeto recria a figura das sesmarias, extintas em 1822”, podendo a concessionária “dividir a área em lotes e revendê-los antes de fazer qualquer investimento”. Encerrando, declarou que a ACSI usaria todos os mecanismos legais disponíveis para impedir que o projeto fosse adiante.

O representante seguinte da ACSI, João Paulo Fernandes, levantou suspeita sobre os números apresentados pela Prefeitura referentes aos projetos protocolados durante a lei de incentivos fiscais, e afirmou que os números informados pelo representante da EMURB sobre a criação dos 25 mil empregos seriam falsos: “é ridículo, nós da Santa Ifigênia, eu como inquilino, alguns proprietários – já geramos muito mais que esses empregos. Estamos falando, hoje, em torno de 50 mil empregos diretos”. Elizabeth Sampaio, a última representante da ACSI a se pronunciar, concordou que uma transformação no bairro fosse necessária, mas reforçou o medo de ser desapropriada pelas concessionárias: “seremos substituídos por multinacionais, sem a nossa anuência. Isso é um absurdo”.

A quarta entidade da sociedade civil que participou da audiência foi o Instituto Polis – ONG destinada à formulação de políticas públicas municipais –, por meio de Karina Uzzo. A representante esclareceu que o plano diretor de São Paulo, em seus artigos 285 e 286, criou, respectivamente, o Conselho Municipal de Política Urbana e a Câmara Técnica de Legislação Urbanística. Conforme seu ponto de vista, a Câmara Técnica teria como competência emitir parecer técnico sobre qualquer projeto de lei de interesse urbanístico ambiental. Ou seja, o projeto de lei da concessão urbanística não teria sido subordinado a nenhuma dessas entidades, foi enviado diretamente à Câmara de Vereadores pelo Executivo Municipal, desrespeitando o plano diretor municipal.

A quinta e última entidade da sociedade civil a se pronunciar foi a União dos Movimentos de Moradia – associação pelo direito das classes baixas à moradia. O representante Benedito Roberto Barbosa chamou a atenção para os valores estipulados pela EMURB para as unidades habitacionais, com o objetivo de atender à população de baixa renda: “a quem a Prefeitura pretende beneficiar ao fazer esse tipo de projeto? O custo das unidades no projeto Nova Luz, em parceria com a Caixa Econômica Federal e com a CDHU, é de R\$ 100 a R\$ 130 mil. Quem vai poder comprar isso?”. E criticou: “na verdade, o que a Prefeitura de São Paulo pretende com esse projeto é consolidar aquilo que já está fazendo na prática, uma política de expulsão, de exclusão dos pobres do centro da Cidade e consolidar sua política higienista no Centro”.

Após as falas das entidades da sociedade civil, o presidente da audiência pública, Carlos Apolinário (DEM) passou a palavra aos vereadores. Chico Macena (PT) foi o primeiro e informou que a bancada dos vereadores do PT, após discutir o projeto de lei nº 87 de 2009, havia apresentado um parecer pela ilegalidade da concessão urbanística. “Infelizmente”, lamentou, “por cinco votos a quatro fomos derrotados e a Comissão, pelo menos a maioria de seus membros, entendeu que era legal”. O petista foi aplaudido pelos presentes ao mencionar que o Executivo Municipal estava utilizando “atalhos” para enviar projetos de lei à Câmara de Vereadores, porque, para “se discutir dois ou três assuntos” estava enviando apenas um projeto de lei na tentativa de que “algum assunto passasse de forma despercebida por todos”. Macena fez uma leitura particular do projeto de lei, salientando o artigo 1º, inciso IV, no qual uma das diretrizes para a realização de uma intervenção urbanística mediante a concessão urbanística seria “prevenir distorções, abusos e desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra, como reserva de valor, assegurando, deste modo, o cumprimento da função social da propriedade”. Depois acrescentou que todo o restante do projeto “dizia respeito à abertura a iniciativa privada e não estabelecia nenhum controle social, para garantir justamente essa função social”. E fez dois apelos: “retirem os artigos da Nova Luz do projeto de lei para discutirmos num projeto específico, debatendo assim com a sociedade e com a Comissão de Política Urbana”, e “devolvam o projeto de lei da concessão urbanística às instâncias institucionais, para Comissão de Política Urbana, para discutirmos com toda São Paulo”.

O vereador Jamil Murad (PCdoB) alertou para a ineficácia da política pública relacionada ao tratamento do usuário de *crack*. Em verdade a Cracolândia estaria migrando para outra área do Centro para facilitar a implementação do projeto Nova Luz. Alegou também que o projeto Nova Luz consistiria em *apartheid* social: “tira os pobres dali, tira o pequeno comerciante, tira o médio comerciante e empurra para outro lugar. Portanto é um instrumento que não contempla o interesse São Paulo”.

O vereador Juscelino Gadelha (PSDB) foi o único a discursar a favor do projeto de lei na segunda audiência pública referente à concessão urbanística. Ele acusou os comerciantes de criarem uma concepção de concessão urbanística ligada ao despejo, ao desalojamento e ao desmonte das funções comerciais do bairro da Santa Ifigênia, ressaltando que isso não seria verdade. Sob fortes vaias e ameaças dos comerciantes e

lojistas presentes, Gadelha avaliou que as lojas teriam que melhorar e acrescentou: “a vigência desta lei irá possibilitar uma maior agilidade no processo de reurbanização da área perante a falta de recursos do poder público”. O vereador ainda disse o seguinte sobre a concessão da região ao capital privado: “colocará um fim na degradação da região preservando o comércio, pois haverá um Pólo Tecnológico e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)”.

Ao final da segunda audiência pública, seu presidente, Carlos Apolinário (DEM) passou a palavra ao relator do projeto de lei, José Police Neto (PSDB). Ele atribuiu a decisão de inserir na agenda pública governamental o instrumento da concessão urbanística à gestão Marta Suplicy (PT): “a decisão de utilizar um instrumento como esse para a política de desenvolvimento urbano da cidade foi tomada em duas ocasiões objetivas, 2002 e 2004” – referindo-se à aprovação do plano diretor e dos planos regionais de São Paulo. E apontou que a falha teria sido do plano diretor por não indicar uma área específica para discussão da aplicação do instrumento:

Quem sabe, se a aplicação da concessão urbanística em área específica, lá em 2004, tivesse feito parte do debate, a manifestação que hoje é presente, estaria em 2004 e a regra de intervenção urbana reproduzida em 2004, já teria se aprimorado, permitindo de melhor forma, a participação dos proprietários e dos inquilinos nos projetos urbanísticos, como foi amplamente discutido. Este é o momento de construirmos essas ações, de se dar a garantia ao cidadão de participar do processo de desenvolvimento do seu bairro. Olhem para o cenário de nosso debate, e interpretem que o processo de desenvolvimento da cidade tem adversários.

Quando questionado sobre a ZEIS, o relator do projeto de lei disse que ela estava “gravada” no território da Santa Ifigênia e que muitos comerciantes se sentiram ameaçados por ela, mesmo porque muitos também são proprietários de imóveis e não queriam construir habitações de interesse social. Ao continuar, reforçou que a democracia estaria prevalecendo durante todo o processo de formulação da concessão urbanística e que as contribuições trazidas, tais como “o modelo de fiscalização pública, a participação ativa de proprietários e moradores na elaboração do projeto urbanístico e a questão de garantias no controle social”, seriam consideradas. E encerrou: “se realizaremos um processo de requalificação, é para garantir que aquele que esteve presente, seja não apenas mantido, mas que tenha a sua atividade incrementada pela inovação trazida”.

Uma semana depois da segunda audiência pública, o projeto de lei nº 87 de 2009 foi submetido a votação e aprovado – em primeira discussão – no dia 25 de março de 2009, durante a 15ª sessão extraordinária realizada na Câmara dos Vereadores. Dos cinquenta vereadores presentes na sessão, 38 votaram a favor e doze se abstiveram – as bancadas do PT e do PCdoB. As bancadas da oposição preferiram pela abstenção ao projeto de lei como um sinal de protesto: muitas das propostas, sobretudo as reivindicações de separação do projeto de lei em dois, não foram aceitas.

Após a primeira aprovação do projeto de lei, o líder do Governo na Câmara, José Police Neto (PSDB), anunciou, graças aos protestos da bancada de oposição, que o projeto seria desmembrado através de um substitutivo, sendo assim criado dois projetos de lei: um, da concessão urbanística, e outro de sua aplicação na Nova Luz. Segundo Police Neto, “o Governo quer construir um novo texto que atenda sugestões daqueles que trouxeram contribuições para o debate” (PPS, 2009). Os vereadores Claudio Fonseca (PPS) e Agnaldo Timóteo (PR), apesar dos discursos contrários ao projeto de lei nas audiências públicas, votaram favoravelmente na sessão extraordinária. A bancada do PPS, via internet (PPS, 2009), justificou que, embora votasse favoravelmente, faria emendas ao texto original.

Depois de dividir o projeto de lei em dois, a Câmara deveria ter solicitado, pelo menos, mais duas audiências públicas antes de submeter o novo projeto de lei, nº 158 de 2009, que dispõe sobre a aplicação da concessão urbanística na Nova Luz, para uma primeira votação. O que aconteceu foi que o líder do Governo na Câmara, José Police Neto (PSDB), convocou uma 19ª sessão extraordinária sem que o substitutivo do projeto de lei nº 87 de 2009 e o projeto de lei nº 158 de 2009 tivessem sido alvo de audiência pública para votação. Nessa data, cinco vereadores da oposição (quatro pertencentes ao PT e um pertencente ao PCdoB) estavam ausentes.

No dia primeiro de abril de 2009, na 19ª sessão extraordinária, houve três aprovações consecutivas de um único projeto de lei. Aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa e pela Comissão de Política Urbana – por seis votos a um e uma abstenção – o projeto de lei nº 158 de 2009 foi encaminhado ao plenário para votação. A oposição (PT e PCdoB) tentou obstruir a votação, tentando adiá-la. Mas a força do Governo foi maior e, dos 46 vereadores presentes à sessão, quarenta votaram a

favor e apenas seis votaram contra o projeto de lei da Nova Luz. Após a aprovação em primeira sessão, por meio de uma representação do Partido dos Trabalhadores (PT), o presidente da Comissão de Política Urbana, Carlos Apolinário (DEM), acabou solicitando duas audiências públicas.

No dia 3 de abril de 2009, realizou-se a primeira audiência pública sobre o projeto de lei nº 158 de 2009, que autoriza o Executivo a aplicar concessão urbanística nas áreas do Projeto Nova Luz. Como ocorrera nas audiências anteriores o vereador Carlos Apolinário (DEM) a presidiu. Apolinário abriu o discurso da seguinte maneira: “conforme convocação que fizemos, estamos aqui para discutir o projeto de lei nº 158 de 2009; foi assumido o compromisso de que esse projeto viria, em separado, e aqui está” (CÂMARA, 2009c) <sup>18</sup>.

Essa primeira audiência teve a mesma dinâmica proposta para a segunda do projeto de lei nº 87 de 2009: primeiro a fala dos especialistas, depois a da sociedade civil, seguida pela dos vereadores. O diretor de intervenção urbana da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB), Rubens Chammas, realizou a mesma apresentação que fizera na audiência do projeto de lei nº 87 de 2009, utilizando o mesmo documento que estava disponível no *site* da EMURB para seu discurso. Como anteriormente, explicitou no que consistia a visão de “revitalização” da EMURB – “realçar as características de pólo digital na Santa Ifigênia trazendo infra-estrutura adequada para a instalação de empresas de tecnologia de informação” – e informou que o contrato com a empresa Contracta Engenharia para a reforma de “4,5 km de vias, com 36 mil metros quadrados de calçamento, 158 novas árvores, 173 novas luminárias e quase 4 quilômetros de valas técnicas” estava em plena execução.

Com o término da explicação técnica, foi a vez de Carina Flosi, representante do Instituto Polis, realizar também o mesmo discurso que sua companheira de ONG, Karina Uzzo, havia feito na audiência anterior, sobre a necessidade de o Conselho Municipal de Política Urbana e a Câmara Técnica de Legislação Urbanística emitirem parecer técnico sobre projetos de interesse urbanístico e ambiental. “O que realmente não aconteceu”, nenhum dos dois projetos de lei sobre a concessão urbanística foi

---

<sup>18</sup> Todas as falas a seguir que forem citadas sem indicação bibliográfica foram extraídas das notas taquigráficas da audiência pública do dia 3 de abril de 2009 na Câmara de Vereadores de São Paulo.



submetido a parecer de nenhuma dessas duas instituições: “sem esse parecer e sem um plano urbanístico não existe uma justificativa para o interesse público e então, não existe justificativa para uma desapropriação para fins privados. Esse é o arcabouço”.

Em seguida João Paulo Fernandes, representante da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), ressaltou que o projeto de lei nº 158 de 2009 não continha, de maneira explícita, qualquer garantia para proprietários e inquilinos de sua manutenção na região, “nem o salário e o emprego de cada um deles”. O comerciante afirmou que se o projeto tivesse sido elaborado junto com ele e outros comerciantes, mantendo a atividade comercial, “certamente [ele, João Paulo Fernandes] investiria nessa proposta e na área de trabalho em que está”.

Essa audiência foi breve em comparação às anteriores. Após apenas dois atores representando a sociedade civil terem feito suas exposições, o presidente Carlos Apolinário (DEM) passou para a fala dos vereadores, alegando falta de tempo. Vaiado, o presidente elogiou o trabalho do também relator do projeto, José Police Neto (PMDB): “O relator está com os ouvidos bem abertos. Visitou três vezes os comerciantes da região da Santa Ifigênia, conversou com vários deles. O relator está predisposto a encontrar o melhor caminho para a votação de um projeto adequado para a Cidade”.

Quando foi a vez dos vereadores se manifestarem, o primeiro a falar foi Chico Macena (PT), que reforçou a opinião do representante da ACSI de que deveria se garantir não apenas a manutenção de proprietários e inquilinos no local, mas também suas atividades econômicas. O vereador denominou isso como “um direito construído, ao longo de décadas, por aqueles que lá exerceram a atividade”. E concluiu:

Temos que avançar em alguns instrumentos, como por exemplo, a criação de mecanismos na lei, para que aqueles que lá moram ou exercem atividade econômica, possam participar do negócio [do projeto urbanístico alvo de concessão urbanística], por meio de consórcios, fazendo investimentos, e que tenham uma garantia mínima, por meio de Conselho Gestor, de que a sua atividade econômica vai ser respeitada. Havendo inclusive a preferência da sua permanência no local, e que esse local não seja revendido para eles próprios, ou alugado, a um preço exorbitante, pelas empresas concessionárias.

O segundo vereador a se pronunciar, também petista, foi José Ferreira dos Santos “Zelão” (PT). Ele elogiou o processo democrático das audiências públicas e avaliou que o espaço estava “garantido para todos” e que “os mesmos [vereadores] que já utilizaram a tribuna nas Audiências Públicas, também o fizeram na Comissão de Política Urbana e na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa para recomendar propostas e mudanças no projeto de lei.

O terceiro e último vereador, Jamil Murad (PCdoB), afirmou que ninguém na Câmara de Vereadores era contra um projeto de reestruturação e desenvolvimento e que “não existia uma divisão entre dois blocos, dos que são a favor e dos que são contra o projeto Nova Luz”. O que existia, segundo o vereador, seria uma defesa do povo, que quer usufruir do progresso e que o projeto, “votado anteontem”, “não estava garantido nem mesmo o que foi debatido em audiências anteriores”. E concluiu: “Como vou votar a favor de algo que não tem as garantias que as pessoas pedem naquele microfone?”.

O relator do projeto de lei nº 158 de 2009, José Police Neto (PSDB), teve direito às considerações finais e reforçou que as ideias trazidas pela sociedade estavam sendo colocadas no papel e que, “muitas vezes”, “o interesse de todos não é o interesse público”. O presidente Carlos Apolinário (DEM) encerrou a sessão explicando o processo de aprovação de uma lei na Câmara de Vereadores: “quando um projeto chega à Casa a primeira coisa que acontece é que ele é lido no plenário”. Após ser lido no plenário, “ele vai para a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa para receber parecer”; depois, “ele vai para Comissão de Mérito, neste caso, a Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente” para receber novo parecer. “Na Comissão de Mérito o projeto tem de ter no mínimo duas audiências”. Ele “também passa pela Comissão de Finanças e Orçamento”. Depois dessas três comissões, “vai para o plenário”. “É votado em primeira votação, em segunda votação e por último depende da sanção do Executivo daquilo que foi aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo”. O que ele não mencionou foi que o projeto de lei nº 158 de 2009 foi aprovado em primeira votação antes mesmo de ser discutido em qualquer audiência pública.

No dia 14 de abril de 2009, seguindo a regra de “no mínimo duas audiências por projeto de lei”, realizou-se a segunda e última, envolvendo a aplicação da concessão urbanística

no projeto Nova Luz. Dessa vez, com os ânimos dos participantes bastante exaltados, sobretudo pelos rumos que a tramitação do projeto de lei estava tomando. O diretor da ACSI, Paulo Garcia, argumentou da seguinte forma:

Isso aqui [a audiência] é um teatro, visa apenas passar a imagem de que a Câmara é democrática. O trabalho desenvolvido para convencer os vereadores a incluir no projeto garantias aos comerciantes e moradores da região foi em vão. Depois de tudo que fizemos, eles [os partidos da base do governo municipal] têm 40 votos para aprovar a proposta do prefeito. Vamos tentar derrubar o projeto e pedir a cassação do vereador José Police Neto, por quebra de decoro parlamentar. O parlamentar não poderia ser o relator do projeto, tendo em vista que a campanha dele foi financiada por empresas da construção civil. (Nossa São Paulo, 14 de abril de 2009, disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/2828>>, acesso em 4 de dezembro de 2009).

Segundo o presidente da audiência, Carlos Apolinário (DEM), ao final da segunda audiência seria exposto pelo relator dos projetos de lei nº 87 de 2009 e nº 158 de 2009 as principais ideias que comporiam o relatório final para a sansão do prefeito Gilberto Kassab. E comentou: “Depois do relatório final do senhor Vereador Netinho, o projeto tem que passar por votação no Plenário”. “Perdoem-me, já foi feita a primeira votação dos dois projetos de lei. Antes da segunda votação, ainda é possível os vereadores sugerirem ao relator que apresente mudanças no projeto, tudo isso é democrático”. (CÂMARA, 2009d, grifo nosso) <sup>19</sup>.

Representando o Executivo, o diretor de intervenção urbana da Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo (EMURB), Rubens Chammas, pela terceira vez proferiu a palestra sobre o projeto Nova Luz. A única diferença foi que, dessa vez, ele trouxe mais informações sobre as desapropriações e explicitou de onde vieram os recursos para realizá-las:

Já pagamos dois fundos de comércio [desapropriação considerando prejuízos da paralisação de imóveis comerciais], um do proprietário que estava ocupando o imóvel na Rua dos Gusmões, nº 234, que recebeu a quantia de R\$ 394.977,35 por fundo de comércio, não pela desapropriação do terreno e da construção. O outro imóvel também na Rua dos Gusmões recebeu a quantia de R\$ 292.700,31. A Prefeitura desapropriou até o momento tão somente as quadras 69, 77 e aqueles imóveis na Rua dos Gusmões para a construção de HIS. Esses recursos são provenientes de duas grandes fontes; uma é a fonte Tesouro Municipal e a outra fonte são recursos da Operação Urbana Centro, da qual a EMURB é uma das gestoras.

---

<sup>19</sup> Todas as falas a seguir que forem citadas sem indicação bibliográfica foram extraídas das notas taquigráficas da audiência pública do dia 14 de abril de 2009 na Câmara de Vereadores de São Paulo.

Assim como a primeira audiência pública do projeto de lei nº 87 de 2009, a segunda audiência pública do projeto de lei nº 158 de 2009 também teve um número significativo de intervenções junto ao microfone na Câmara de Vereadores. Duas foram as manifestações da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), a segunda mais “categórica” do que a primeira. João Paulo Fernandes, representante da ACSI, expressou vários itens dos dois projetos de lei em desacordo com a legislação: “o principal deles se refere ao direito de propriedade. O direito de propriedade é uma conquista humana, muitas guerras foram travadas na história para que chegássemos num ponto onde o legislador atual contemplasse na Constituição Federal com o direito à propriedade”.

Para o representante da ACSI, esse direito seria um “avanço” porque “limitaria o poder dos poderosos” e o projeto de lei da concessão urbanística traria “em seu bojo” um ponto que feriria completamente esse princípio: “ela contempla uma anomalia, transfere à iniciativa privada uma prerrogativa que é do Estado, de desapropriar e não de adquirir”. Fernandes, por fim, explicou: “a partir do momento em que existe um interesse privado e o Estado passa a ser parte e não mediador de um conflito de interesses, a balança fica desequilibrada. As primeiras vítimas dessa anomalia estão na Santa Ifigênia e o lado mais fraco vai perder. O Estado tomou um caminho perigoso. Nós temos que equilibrar a balança”.

A segunda manifestação, mais categórica, foi do presidente da ACSI, Paulo Garcia, que ao considerar a manifestação de seu colega de associação bastante “sucinta” preferiu usar a palavra para fazer alguns agradecimentos: “agradeço, primeiramente, à [construtora] Camargo Corrêa por tão zelosamente ter contribuído com a campanha do nosso Excelentíssimo Senhor Prefeito Gilberto Kassab”. E continuou: “agradeço à associação das construtoras por ter, da mesma maneira, contribuído de forma bastante generosa com o nosso relator do projeto, projeto de lei nº 87”. Com esse discurso houve muitas manifestações na plateia: “são agradecimentos e estão nos jornais”, o presidente da ACSI confirmou.

As manifestações foram interrompidas pelo presidente da audiência pública, Carlos Apolinário (DEM): “senhor Paulo, sempre te respeitei ao nos reunirmos na sala do relator. O senhor está falando de forma desrespeitosa, ninguém desrespeitou o senhor

até agora, estou presidindo a comissão. Vamos seguir em ambiente bom”. As vaias depois da fala de Apolinário e precederam a retomada de Paulo Garcia, que alertou que o projeto de lei nº 158 de 2009 havia passado pela Comissão de Justiça, pela Comissão de Política Urbana e em primeira votação, sem qualquer audiência pública prévia: “não vejo decoro de minha parte para com a Câmara, na mesma proporção que estou vendo com o eleitor. Estamos nos sentindo traídos, não somos convocados, vemos as coisas sendo votadas entre quatro paredes, com uma celeridade nunca vista”. E Garcia concluiu, fazendo uma reflexão sobre instrumentos urbanísticos: “esse instrumento pode ser usado para o bem ou para o mal; vai depender de quem estará fazendo uso dele. Eu não me sinto tranqüilo; na realidade, tenho de agradecer, porque se tudo isso acontecer como vocês estão planejando, terei, por assim dizer, uma aposentadoria precoce, pegarei uma vara de pescar e irei me mandar”.

Com o término do discurso do presidente da ACSI, a representante do Instituto Polis, Karina Uzzo, fez o uso da palavra para afirmar que a posição da ONG era pela devolução do projeto ao Executivo Municipal. Uzzo trouxe e entregou em mãos ao presidente da audiência pública um documento com uma justificativa jurídica para que o projeto de lei fosse devolvido ao Executivo: “esse projeto de lei não passou sequer nos Conselhos estabelecidos pela lei do plano diretor de São Paulo, especialmente o Conselho Municipal de Política Urbana e a Câmara Técnica. Nossa sugestão é pela devolução do projeto de lei ao Executivo Municipal”.

Em seguida foi a vez de três moradores do bairro da Santa Ifigênia se pronunciarem. O primeiro foi Valter Tabaques, síndico e morador do Condomínio Edifício Eldorado, que a pedido dos moradores do prédio, com 136 apartamentos, foi lá para saber o que estava acontecendo: “sou síndico e no nosso prédio, todos somos isentos do IPTU”. Sua primeira dúvida refletia-se nos valores pagos pelo Poder Público para realizar as desapropriações: “o valor venal de um apartamento no meu prédio, com unidades de 65 metros quadrados, é de nove mil reais. Mas disseram que o preço do metro quadrado, que o Poder Público está pagando no Centro, é em torno de mil reais”. Sua segunda dúvida estava expressa na incerteza sobre o processo das desapropriações: “vários moradores, que queriam fazer implementos no prédio, colocar gás encanado, mexer na eletricidade, não vão mais fazer nada, porque vai cair mesmo”.

O segundo morador foi Dagmar Rodrigues, moradora do Condomínio Edifício Tebas, que fez um apelo emocionada: “moro lá desde que nasci e estou perdida nessa história. Consultei o site Nova Luz, não tem informação nenhuma”. E pediu para que fosse aberto um canal de participação com os moradores: “somos 120 famílias, tratamos muito bem do nosso edifício, temos síndico, pintamos nosso prédio, investimos muito dinheiro, mas estamos perdidos, nasci lá e quero continuar lá”.

O terceiro morador foi Patrícia Baia, moradora do edifício Araguatins, que pediu para que os presentes olhassem pela janela para enxergar a quantidade de prédios vazios no centro de São Paulo: “por que não derrubam os vazios? O dinheiro público deve ser usado e não desperdiçado. Porque essas desapropriações são um desperdício. Francamente, desiludi-me com as pessoas em quem votei nas últimas eleições”. Sob palmas dos presentes, a moradora concluiu: “de mim, vocês não terão mais a colaboração para manter a vida de vocês, da mesma forma como vocês não estão contribuindo para que possamos manter nossas vidas”.

Após o discurso dos moradores, o presidente da sessão, Carlos Apolinário (DEM), abriu a oportunidade para a fala dos vereadores. O vereador Chico Macena (PT) reafirmou a opinião contrária a transferir à iniciativa privada a desapropriação de imóveis para que, após as obras de reurbanização, esses pudessem ser edificadas, vendidos ou alugados: “uma coisa é desapropriar para construir equipamentos públicos, outra é utilizar esse instrumento para que empresas privadas obtenham lucro”. Além disso, criticou o fato de que o projeto de lei referente à aplicação do instrumento da concessão urbanística na Nova Luz era genérico: “não especifica e não deixa claro para a Câmara, para os vereadores, para a opinião pública, para os moradores ou para comerciantes o que, realmente, será feito na região da Santa Ifigênia”. E indignou-se ao repetir propostas que fizera em audiências públicas anteriores: “esperava que na presente audiência fosse apresentado mecanismos de controle social, sobre qualquer projeto a ser apresentado, inclusive da Nova Luz”, e que fosse indicada a “formação de um Conselho Gestor, com representantes dos lojistas, da sociedade, dos moradores e do Executivo”, para acompanhar e opinar sobre o projeto. Afinal, “eles conhecem a realidade do local e sabem, exatamente, o que acontece no dia a dia. Isso não foi trazido como um avanço da audiência pública anterior”.

O outro vereador petista a se pronunciar foi Donato (PT). Ele alertou que o projeto Nova Luz nada tinha a ver com o fim da Cracolândia, resultava apenas na “transferência da Cracolândia para outro lugar, para Santa Cecília, Campos Elíseos, não é um projeto urbanístico que resolve o problema dos viciados em crack”. E, com a falta do “tal” projeto urbanístico, “esse projeto [de lei] não pode ser votado, não pode ser dado um cheque em branco para que se estabeleça qual é interesse público ou social depois. Sem o projeto [urbanístico], a Câmara Municipal de São Paulo vai conceder a um particular o quê? Para qual interesse?”. Para Donato ainda não estava claro quanto o concessionário ou empreendedor iria ganhar e assinalou para a potencial situação de maximização de lucros presente na área: “ele [o concessionário] vai desapropriar barato, vai tentar maximizar os lucros e não está claro o que ele vai fazer depois”.

O vereador Jamil Murad (PCdoB) concordou com Donato (PT) e afirmou que o projeto de lei nº 158 de 2009 não poderia ser votado: “esse projeto tem dois artigos. Então ele não pode ser votado. O projeto Nova Luz não pode ser votado”. Para Murad o projeto de lei seria parcial: “não se pode ter projeto aqui em São Paulo que ignore classes sociais inteiras. Você entrega parte da cidade só porque o investidor é bilionário, para fazer o que quiser”. Em seguida, o vereador Cláudio Fonseca (PPS) também concordou com Donato (PT) sobre a falta de um projeto urbanístico, e ressaltou que isso seria a causa dos “temores justificáveis” de moradores, comerciantes e proprietários: “consenso nunca haverá, mas é óbvio que se houvesse um projeto urbanístico teríamos o que discutir e tentaríamos minimizar quaisquer efeitos negativos a bem do interesse público”. Fonseca concluiu: “não adianta aprovar a concessão urbanística e depois dizer ‘olha, o projeto é este’”.

Pela ordem estabelecida pelo presidente da Comissão de Política Urbana, Carlos Apolinário (DEM), o último a se pronunciar foi o relator do projeto de lei, José Police Neto (PSDB). Nesse momento, a maioria presente, formada por comerciantes, empregados e moradores, deixou o Salão Nobre da Câmara em sinal de protesto. Para aqueles poucos que permaneceram na audiência, Police Neto mostrou sua frustração com relação ao esvaziamento do Parlamento:

Estive na Santa Ifigênia em companhia de comerciantes e em nenhum momento faltou disposição ao diálogo. Não estamos inventando nada, a concessão urbanística não é uma inovação da minha cabeça, que fui agredido por muitos aqui, por imaginarem que sou eu aquele que arbitrei esse

processo. O instrumento da concessão urbanística foi trazido a esta Casa pelo secretário Jorge Wilhelm e aprovada na gestão da ex-prefeita Marta Suplicy. E acredito que este seja um instrumento bom, criado lá em 2001, quando se discutiu o Estatuto da Cidade. O projeto aqui trazido é para ampliar o número de moradias [na região] e não para diminuir. Se é para criar, não se vai tirar o morador de lá. É possível dar garantias de que os comerciantes e moradores poderão estar representados em um conselho gestor para acompanhar e fiscalizar o projeto. O comércio na Santa Ifigênia não só será mantido, como estimulado. [...] Fomos extrair o instrumento do Estatuto da Cidade e, a partir dele, a regulamentação que propomos e a primeira aplicação. Desde o princípio, eu disse: o fato de vincularmos o instrumento urbanístico a um território deu, pela primeira vez, a oportunidade do debate, porque o instrumento já foi criado. Todos nós já sabemos que, desde 2002, o Município de São Paulo já tem esse instrumento poderoso de recuperação de áreas identificadas no Plano Direto Regional, nos Planos Regionais das Subprefeituras, como áreas em que é necessária intervenção urbanística. Não saiu da minha cabeça ou da cabeça do senhor prefeito Kassab.

E expressou seu descontentamento com os protestos:

É estranha a forma como nos agridem aqui, no absoluto trabalho que temos para escutá-los e apresentar no texto aquilo que é a vontade de vocês. E o que nós recebemos a parte desse processo? Ninguém aqui veio pedir um aplauso. Não tem nenhum dos vereadores preocupados com aplauso. Nós estamos preocupados é com o desenvolvimento sustentável, saudável e justo desta cidade. Vou falar que nos quatro anos que estou nesta Casa não ouvi debate como este. Ótimo! Que eu seja o pequeno Judas do processo, massacrado pelos que vieram aqui, mas que o resultado seja bom para a cidade. Acho que vale mais o Centro da minha cidade do que um ou dois votos que outros levarão.

O relator do projeto, por fim, adiantou que apresentaria um substituto ao proposto pelo Poder Executivo: “assumo o compromisso para formatação do nosso texto substitutivo, e não elaborado por mim, mas pelo conjunto dos vereadores que vão apresentar e aprová-lo”, alterando algumas diretrizes, tais como a manutenção de atividades relevantes da região, a ampliação da oferta de moradia e o incentivo à preservação dos imóveis tombados por motivos arquitetônicos ou históricos. E Carlos Apolinário (DEM) encerrou a audiência pública.

No dia 22 de abril de 2009, os vereadores se reuniram para a segunda votação dos projetos de lei nº 87 de 2009 e nº 158 de 2009. Antes da aprovação do projeto de lei nº 87 de 2009, foi votado o substitutivo da bancada do PT: doze vereadores (das bancadas do PT e PCdoB) votaram favoráveis. No entanto, quarenta parlamentares foram contrários à proposta assinada pelo vereador petista Chico Macena (PT). Durante a realização da 25ª sessão extraordinária, o projeto de lei nº 87 de 2009 foi aprovado por 42 vereadores, inclusive pela bancada do PCdoB, que considerou que o Governo



atendeu a algumas de suas reivindicações. Dez vereadores da bancada do PT votaram contra o projeto de lei (PPS, 2009). Em seguida, o plenário aprovou o substitutivo do projeto de lei nº 158 de 2009, também de autoria do Executivo, autorizando o Poder Público Municipal a aplicar a concessão urbanística nas áreas do perímetro do projeto Nova Luz. Na votação, 41 vereadores votaram favoráveis ao projeto de lei, inclusive a bancada do PCdoB. Somente a bancada do PT votou contra.

No dia 23 de abril de 2009, foi dada a sanção do projeto de lei pelo prefeito Gilberto Kassab. “Vou fazer com esse projeto [Nova Luz] o que fiz com o Cidade Limpa [lei contra poluição visual em São Paulo]: a minha presença diária à frente das ações e operações”, disse Kassab. Em seguida, o prefeito foi além e disse que a proposta teria um caráter ainda mais importante que o Cidade Limpa, principal vitrine de sua administração na gestão passada: “esse [o projeto Nova Luz] é o projeto mais importante desta gestão” (Diário do Comércio, p.9, 24 de abril de 2009).

Na mesma entrevista em que Kassab afirmava que o projeto Nova Luz era o mais importante de sua gestão, o Diário de Comércio entrevistou Paulo Garcia, da Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI), que afirmou que a entidade deveria questionar legalmente desde o projeto de lei até sua aprovação na Câmara: “passou por duas comissões permanentes e seguiu para a votação. Tudo no mesmo dia. Tem projeto que fica meses na gaveta”, explicou. “Há salas vagas na região e esse número aumenta a cada dia. Tem mais: com a lei, o proprietário nem precisa comunicar o comerciante da venda do imóvel ao concessionário. O lojista simplesmente deverá sair”, afirmou Paulo Garcia. (Diário do Comércio, p.9, 24 de abril de 2009).

No dia 7 de maio, data em que as leis foram sancionadas e publicadas no Diário Oficial do Município de São Paulo, o prefeito Gilberto Kassab em comitiva de imprensa, afirmou:

Em pouco tempo nós teremos uma das mais bonitas e modernas regiões do mundo. Os investidores que já nos procuraram, os investidores que já se credenciaram, a disponibilidade do Poder Público – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário que compreendeu a importância desse processo e tem cooperado conosco – nos dão a tranquilidade para fazer essa afirmação. [A Câmara de Vereadores aprovou] duas leis importantíssimas para a Cidade. Uma de caráter geral que possibilita ao Executivo, à Cidade, à Prefeitura estabelecer mediante lei, concessões urbanísticas em São Paulo. Essas concessões serão avaliadas uma a uma e encaminhadas para o Poder Legislativo para sua aprovação. Outra, o projeto de concessão da Nova Luz,

que foi aprovado e hoje sancionado. Portanto, duas leis importantíssimas sancionadas nesta manhã que nos possibilitarão fazer com uma velocidade maior as transformações que nós nos propusemos a fazer ao longo dessa gestão. (disponível em <[http://www.youtube.com/watch?v=O\\_ejBzIIIao](http://www.youtube.com/watch?v=O_ejBzIIIao)>, acesso em 27 de fevereiro de 2010).

### 3.2.3. Sobre a Aprovação da Lei da Concessão Urbanística

No dia 22 de abril de 2009, foram aprovados os substitutivos ao projeto de lei nº 87 de 2009, dando origem à Lei Municipal nº 14.917, que “dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo”, e ao projeto de lei nº 158 de 2009, dando origem à Lei Municipal nº 14.918, que “autoriza o Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz”. Após a aprovação, as leis foram sancionadas pelo prefeito Gilberto Kassab e, no dia 7 de maio de 2009, foram publicadas no Diário Oficial do Município entrando em vigor a partir de então.

Quando os substitutivos foram aprovados, o discurso da situação na Câmara de Vereadores foi de elogios ao processo da aprovação dos projetos de lei, tendo sido esse efetivamente democrático, segundo confirmou o vereador Cláudio Fonseca (PPS): “isso não é conquista nem da situação, nem da oposição. É uma conquista da sociedade organizada que participou ativamente do debate” (PPS, 2009). O vereador lembrou-se das audiências públicas realizadas, que contou com representantes da Sociedade Civil e que os anseios deles “foram atendidos na mudança do texto original” (PPS, 2009).

Para o relator dos projetos de lei, Jose Police Neto (PSDB) os comerciantes da região da Santa Ifigênia foram atendidos pelo novo texto aprovado, na medida em que foi admitido que naquela região existe uma atividade econômica relevante: “ainda que não se colocou no projeto da concessão urbanística, não existe o objetivo de retirar os comerciantes de lá. Pelo contrário, precisamos ter uma intervenção urbana para dar valor à região e potencializar ainda mais o comércio local de eletroeletrônicos” (PPS, 2009).

Apesar de expresso no site do Partido Popular Socialista (PPS) que a participação da Sociedade Civil, sobretudo dos comerciantes da Santa Ifigênia foi importante para promover mudanças no projeto original: “uma conquista da sociedade organizada que participou ativamente do debate” (PPS, 2009), essa não foi a visão dos integrantes da

Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI). Segundo Paulo Garcia, em entrevista:

Nós enviamos na ocasião da passeata [realizada em março de 2009] uma representação assinada pela promotora de Justiça, a doutora Mabel Tucunduva, para o Procurador Geral da República pedindo pela ação direta de inconstitucionalidade referente ao projeto de lei da concessão urbanística. Agora, após a aprovação do projeto de lei, com a criação da concessão urbanística, nós estamos reforçando esta ação e torcendo para que o entendimento do procurador seja favorável ao nosso pedido. (GARCIA, entrevista em 19/01/2010).

Para Garcia, através da concessão urbanística “o concessionário pode tudo. Voltamos, com a concessão urbanística, ao período de sesmarias que perdurou até 1822 no Brasil, onde o Estado concede a um sesmeiro todas as atribuições que seria dele” (GARCIA, entrevista em 19/01/2010). A marcha de carnaval composta para o projeto de lei nº 87 de 2009, contribui para satirizar a visão que os comerciantes possuem sobre o conteúdo da lei aprovada, relacionando-o com o instituto jurídico português das sesmarias<sup>20</sup>:

Pê éle, oitenta e sete,  
São Paulo, não é marionete,  
Kassab quer de volta a sesmaria,  
Que fria! Que fria! Que fria!  
Na mão grande não, Kassab,  
Não segue a Constituição,  
O Brasil não é mais de Portugal,  
Ache outra terra à vista, seu Cabral!  
(Marcha a Ré, disponível em <<http://www.acsisanta.com.br/videos.php>>,  
acesso em 19 de janeiro de 2010)

Dois dias após a aprovação dos substitutivos, os jornais voltaram a noticiar as doações feitas pela Associação Imobiliária Brasileira (AIB). O jornal Folha de São Paulo alertou que, dos 42 vereadores que haviam aprovado o projeto, mais da metade, 23 especificamente, foi beneficiada pela AIB, “entidade usada pelo SECOVI, sindicato do setor imobiliário, para burlar a legislação eleitoral e dar dinheiro a vereadores durante a campanha” (Folha de São Paulo, p.C6, 24 de abril de 2009). Em nota para o jornal, o SECOVI negou ter repassado recursos para doações e afirmou que teria com a AIB apenas “algumas congruências” em suas diretorias, porém, conforme verificou o jornal,

<sup>20</sup> Sesmaria foi um instituto jurídico português que normatizava a distribuição de terras destinadas à produção: o Estado, recém-formado e sem capacidade para organizar a produção de alimentos, decide legar a particulares essa função. Quando a conquista do território brasileiro se efetivou a partir de 1530, o Estado português decidiu utilizar o sistema sesmarial no além-mar, com algumas adaptações (LIMA, 1991). LIMA, R. C. *Pequena História territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. São Paulo: Arquivo do Estado de São Paulo, 1991.

“a AIB não conta com sede e nem receita próprias” (Folha de São Paulo, p.C6, 24 de abril de 2009).

No dia 27 de abril, a assessoria de imprensa da Prefeitura de São Paulo se manifestou sobre a matéria da Folha de São Paulo por meio de carta enviada pelo assessor Leão Serva. Ela foi publicada no “Painel do Leitor”. O assessor acusava a matéria de ter sido parcial, com todas as opiniões contrárias a uma lei aprovada pela maioria absoluta dos vereadores, de todos os partidos, menos do Partido dos Trabalhadores (PT). Segundo ele, o texto associaria o projeto de lei da concessão urbanística a interesses do setor imobiliário e sua aprovação a doações feitas pela AIB à campanha de vereadores. Serva argumentou: “a ilação não resiste aos fatos: entre os 10 vereadores do PT que votaram contra, 4 receberam doações; e dos 41 vereadores que votaram a favor, só 22 receberam doações do AIB. Não há relação causal entre doação e voto” (Folha de São Paulo, p. A3, 27 de abril de 2009).

Ao final da carta, Leão Serva também criticou a representante da defensoria pública, Anáí Arantes, porque, na matéria publicada pela Folha de São Paulo no dia 24 de abril, sua alegação sobre a inconstitucionalidade da concessão urbanística seria “sem fundamentos”. Complementou que, além disso, a lei da concessão estaria regulamentando um instrumento previsto desde 2002 e “que tem ampla sustentação na legislação federal de concessões e desapropriações” (Folha de São Paulo, p. A3, 27 de abril de 2009). No dia 1 de maio, também no Painel do Leitor, a Folha de São Paulo publicou a réplica de Anáí Arantes:

Se minha fala foi exposta de modo resumido, não significa que não fundamentei minha afirmação. De fato, há inconstitucionalidade na concessão de obras públicas, pois a Constituição traz apenas a possibilidade de concessões de serviços públicos, sendo que a lei que regulamenta permite a concessão de obras apenas quando forem necessárias para a realização de serviços públicos, o que não é, em absoluto, o caso. Além disso, o projeto de lei desrespeita a Constituição ao criar formas de burlar princípios da política urbana delegando a particular a realização de intervenção urbana estrutural, utilizando instrumentos exclusivos do poder público (como a desapropriação) e retirando do poder público a possibilidade de recuperação das mais-valias urbanas, já que a remuneração do concessionário decorreria da sobrevalorização imobiliária, conseqüente à intervenção urbanística. (Folha de São Paulo, p.A5, 1 de maio de 2009).

Nos meses seguintes à aprovação da lei da concessão urbanística e da lei da aplicação do instrumento urbanístico no projeto Nova Luz, o Poder Público Municipal preparou a

licitação para a contratação do projeto urbanístico a ser alvo da concessão. No dia 6 de agosto de 2009, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) lançou publicamente o edital de licitação no intuito de cumprir com a segunda das três etapas para transformar o bairro da Santa Ifigênia: a primeira etapa aconteceu em maio de 2009, quando se publicaram no Diário Oficial as leis nº 14.917 e nº 14.918; a segunda etapa acontecerá com a elaboração do projeto urbanístico por escritório de arquitetura, selecionado mediante tal licitação; e a terceira etapa será a escolha, mediante concorrência, da empresa que ganhará a concessão e executará o projeto.

No dia 19 de outubro de 2009, a Justiça Eleitoral pediu a cassação de 13 vereadores de São Paulo por considerar ilegais as doações, vetadas por lei, de entidades de classe e concessionárias de serviços públicos recebidas em campanha. A Associação Imobiliária Brasileira (AIB) doou aos 13 vereadores cassados somados o valor R\$ 1,665 milhão no período das eleições (disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/SaoPaulo>>, acesso em 29 de fevereiro de 2010). De acordo com a sentença do juiz da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo, Aloísio Sergio Silveira, a Associação Imobiliária Brasileira (AIB) parece existir com a única finalidade de arrecadar recursos de seus associados, e doá-los aos candidatos nas eleições proporcionais e majoritárias. Este juiz considerou estranha a declaração do representante legal da associação de que a AIB não tem funcionários, nem folha de pagamento, e suas receitas são provenientes de doações voluntárias das empresas do setor imobiliário. Na avaliação de Silveira, “não é necessário nenhum esforço de intelecção para concluir que a existência da Associação Imobiliária Brasileira (AIB) é uma verdadeira fraude à lei, justamente para encobrir doações de eventuais fontes vedadas, dentre elas entidades de classe ou sindical” (disponível em <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias>>, acesso em 26 de fevereiro de 2010).

Carlos Apolinário (DEM), presidente da Comissão de Política Urbana da Câmara de Vereadores, está entre os vereadores cassados. Entre os dias 29 de outubro e 18 de dezembro de 2009, outros três vereadores foram cassados. No dia 18 de fevereiro de 2010, o mesmo juiz, Aloísio Sergio Silveira, adotou o critério de cassar quem tivesse mais de 20,0% da arrecadação proveniente de meios, considerado por ele, ilegais, via doações de fonte vedadas, tais como a AIB. Dessa forma, solicitou, além da cassação de mais oito vereadores, incluindo o relator do projeto de lei da concessão urbanística, Jose Police Neto (PSDB), também a cassação do prefeito Gilberto Kassab (DEM) e de sua

vice, Alda Marco Antônio (PMDB) (disponível em <<http://g1.globo.com>>, acesso em 28 de fevereiro de 2010). Gilberto Kassab, Alda Marco Antônio e os vereadores continuam em seus cargos até o julgamento sem data prevista. Todos negam quaisquer irregularidades.

#### 4. ANÁLISE DO PROCESSO DA CONCESSÃO URBANÍSTICA EM SÃO PAULO

Na *Introdução* da presente dissertação, definiu-se por objeto de trabalho a concessão urbanística no Município de São Paulo, a ser analisada no contexto de sua incorporação na agenda pública governamental, considerando a forma que esse instrumento urbanístico assumiu na formulação de determinada política urbana.

Por agenda pública governamental entende-se o conjunto de temas que constitui objeto de atenção governamental (VILLANUEVA, 2006). Afirma-se que um tema “entrou na agenda” quando determinada necessidade, dentre uma lista de temas ou questões, é incluída no campo de preocupações e de atenção do Poder Público. Numa acepção simplificada, a análise da inclusão na agenda designa “o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir *status* de ‘problema público’, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas” (SARAVIA, 2006, p. 33). Por formulação de políticas públicas entende-se um processo racional que vai desde encontrar o problema, selecionando uma alternativa específica de ação (ou inação), seguida de declaração explícita da decisão adotada, definindo seus objetivos, e o marco jurídico, administrativo e financeiro (HILL, 1993); até um processo irracional, no qual as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios, e onde a política pública é vista como barganha, um meio ambiente conflitivo caracterizado pela diversidade de atuações e por suas limitações (SARAVIA, 2006).

A formulação da política urbana, no estudo de caso apresentado, teve como ponto de destaque o processo de compreensão de determinado problema, encarado de maneira diferenciada por cada gestão político-partidária. Tal compreensão se tornou insumo para a produção de soluções e alternativas para os problemas urbanísticos, desenvolvendo-se certa polêmica num processo permeado por embates políticos e de interesses.

A dificuldade em se trabalhar no campo da política urbana está em definir estratégias para analisar processos de formulação de políticas urbanas devido às múltiplas definições de problemas, expressas nas falas e nas ações dos diferentes atores no estudo de caso. A natureza dos problemas em espaços urbanos, onde a experiência humana acontece, impõe um enorme desafio para a compreensão de processos e desenvolvimento de análises. No caso específico da concessão urbanística, a análise

possui por limitação o fato de que o instrumento urbanístico não é uma política pública, ele é um objeto jurídico, criado para negociar ações públicas, numa relação intermediária em que acontecem as ações de urbanistas progressistas por inovações. Dessa maneira, acreditamos que a questão urbana precise de outras estratégias de controle, diferente de demais áreas da política pública, a tal ponto que a discussão se desloca da política pública para o instrumento; razão pelo qual existe esta curiosa interseção em São Paulo entre política urbana e instrumentos urbanísticos.

Com o objetivo de transpor algumas das dificuldades supracitadas – a dificuldade em se delimitar processos para análises de políticas urbanas e o fato de que a concessão urbanística não é uma política urbana e sim uma ferramenta de ação –, para facilitar a compreensão estabeleceu-se, neste trabalho, um recorte temporal com três momentos distintos. O momento 1, a partir de 2001, considera a origem do instrumento no Executivo durante a gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004). O momento 2, a partir de 2005, considera a estratégia das gestões José Serra (PSDB, 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM, 2006-2008) de promover a “revitalização” do bairro da Santa Ifigênia. O momento 3, em 2009, considera as discussões realizadas pela Sociedade Civil quando o projeto de lei sobre a concessão urbanística (projeto de lei nº 87 de 2009) foi enviado, discutido em audiências públicas e regulamentado na Câmara de Vereadores (Lei Municipal nº 14.917 de 2009).

A pergunta central que norteou a reconstituição do processo de formulação do instrumento foi: quais os fatores que condicionaram a entrada da concessão urbanística na agenda pública governamental do Município de São Paulo? No intuito de respondê-la, o trabalho procurou identificar os atores que participaram do processo de formulação, os interesses envolvidos na disputa em torno do projeto de lei e as conexões entre a alternativa “desenhada” ao final do processo e estes atores e interesses. Investigando esses problemas, a dissertação de mestrado apontou para algumas direções.

No momento 1, a agenda da gestão Marta Suplicy (PT) continha a redefinição do paradigma de planejamento urbano e da política urbana, para orientá-lo no sentido da aplicação dos conceitos apresentados no Estatuto da Cidade. Dentre os diversos conceitos subjacentes à concepção de uma nova política urbana, destacam-se o “direito



à cidade” e a produção de planos diretores por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei Federal nº 10.257 de 2001, artigo 2º). Assim, o que estava na agenda do PT era a introdução de mecanismos que viabilizassem melhorar a cidade – inclusive para os mais pobres – com novas formas de atração de recursos e parceiros e com a participação aberta da sociedade – portanto, o plano diretor possuía implícito a ideia de abrir e ampliar canais de participação.

O que passou a integrar a agenda nesse momento foi, portanto, de um lado, a questão do “direito à cidade” e, de outro, a questão da busca de recursos junto ao setor privado, para viabilizar essa questão. A entrada da concessão urbanística no Plano Diretor de São Paulo aconteceu a partir de proposta sintonizada com essa agenda. A concepção do instrumento de concessão urbanística, pautada por essa agenda, foi inspirada por agências encontradas nos países centrais, de capital misto, dotadas de autonomia, e não obrigadas a contratar obras e serviços por meio de licitações, ou seja, atuando conforme o regime jurídico das empresas privadas para realizar ações capitaneadas pelo Poder Público. A inclusão da proposta no Plano Diretor do Município de São Paulo foi possível pela abertura do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001), em seu artigo 4º, quando a lei estabelece uma relação de instrumentos passíveis de aplicação e adota a expressão “entre outros”, que dá uma conotação exemplificativa, não impedindo que o Poder Público Municipal crie e aplique outros instrumentos além dos citados explicitamente na lei.

Durante as discussões do plano diretor e dos subsequentes planos regionais de São Paulo na gestão PT, a concessão urbanística foi incluída de forma genérica, sem definição precisa e sem identificação de situações concretas de aplicação. Tal indefinição parece explicar, conforme apontado nas entrevistas, a ausência de debate ou questionamentos, por ocasião da discussão e aprovação do Plano Diretor. Apesar da característica progressista de redefinição do paradigma das políticas urbanas em São Paulo, a inserção de um instrumento urbanístico sem delimitar uma área de atuação e sem uma discussão ampliada, incluindo os potencialmente afetados por sua implantação, contrariou o “espírito geral” do plano diretor. Para todos os demais instrumentos urbanísticos, houve delimitação de sua aplicação, especificando-se áreas

da cidade em que seriam aplicados. Dessa forma, a concessão urbanística na gestão Marta Suplicy (PT) foi resultado de um processo restrito, envolvendo um leque limitado de atores e pouca compreensão sobre a essência do instrumento urbanístico.

No nosso contexto de escassez de recursos para intervenções urbanas, a necessidade de buscar recursos com o setor privado para promover essa “democratização” da cidade é maior ainda. Ao lado das operações urbanas consorciadas, a concessão urbanística é mais um instrumento urbanístico para viabilizar parcerias entre os setores público e privado. O panorama geral apresentado no capítulo 2 mostrou o uso de instrumentos urbanísticos para viabilizar recursos, tais como as operações urbanas consorciadas, em detrimento de esforços para viabilizar outros instrumentos urbanísticos voltados à redistribuição de recursos em áreas menos privilegiadas, como as ZEIS.

No momento 2, a agenda da gestão PSDB-DEM continha um ideário de “revitalização” da área mais problemática, do ponto de vista social, do centro de São Paulo, denominada “Cracolândia”. A Cracolândia, numa aparente contradição, apresenta um forte potencial econômico para o “desenvolvimento” da cidade, com localização em ponto nodal da cidade. “Servido por infraestrutura e com boa acessibilidade, a área foi selecionado como foco inicial da revitalização” (EMURB, 2009). O projeto Nova Luz entrou na agenda, portanto, reconhecendo o potencial econômico da área, com o objetivo de limpar a mancha negra que irradiava degradação pelo entorno. A chamada revitalização da Luz é um projeto que tem mais de trinta anos: iniciou-se na década de 1970 e ficou pairando na história da política urbana de São Paulo desde então. O projeto foi abandonado e retomado diversas vezes, em cada momento com um novo formato até alcançar este, que quer ser definitivo. Nele, a gestão PSDB-DEM adotou um modelo de “revitalização” conhecido por “arrasa quarteirão” (“desapropria – demole – constrói tudo novo”).

Aqui cabe uma nota. Durante todo o trabalho, a palavra “revitalização” esteve entre aspas, por que pressupõe a idéia de haver previamente alguma coisa morta. As vistorias realizadas na região mostraram exatamente o contrário, conforme explicita José Marinho Nery Jr, urbanista de SEMPLA:

Durante a semana passada eu estive por lá para comprar um equipamento de informática e vi um grande dinamismo, muitas lojas, muita gente comprando,

muita gente vendendo, tudo funcionando perfeitamente. Durante o dia aquela área não tem problema algum de vocação econômica, ela é dinâmica, cumpre efetivamente seu papel e a função social da propriedade. Quando chega a noite, ela se torna uma área vazia, por que praticamente todas as lojas fecham, e não existe habitação digna. A habitação existente é povoada totalmente por pessoas muito pobres, em cortiços. Esses cortiços deveriam ser alvo de melhorias através de instrumentos urbanísticos, por que as condições em que essas pessoas pobres vivem são péssimas, o problema é relacionado ao atendimento habitacional. A região precisaria de um instrumento mais adequado, um que estimulasse uma política habitacional para justamente fazer com que ela seja ocupada no período noturno. Portanto, essa área não é uma área morta, para “revitalizar”, é uma área que possui problemas de funcionamento; [...]. (NERY JR., entrevista em 18/01/2010).

Parece-nos que a definição do problema no bairro da Santa Ifigênia e a forma de resolvê-lo, encontradas pelas gestões PSDB-DEM, desconsideraram a vida que existe, como se prostitutas, camelôs, encortiçados, desempregados e catadores de lixo, não existissem. A vida presente na Cracolândia é a vida de pessoas pobres, que justamente ocuparam aquela região por que ela não era mais alvo do interesse do mercado imobiliário. As edificações existentes perderam preço e viraram espaço para abrigar exatamente quem não possui condições financeiras para participar do mercado, ou que participa dele com relações muito informais ou irregulares. Além disso, a Cracolândia não é apenas um espaço físico, a ser “resolvido” por meio de demolições e novas edificações. Trata-se de lócus de um quadro social onde adultos, jovens e crianças utilizam drogas a céu aberto.

A alternativa “arrasa-quarteirão” para promover alteração no Centro de São Paulo tem sido vista criticamente também a partir de outro ângulo. Conforme eloquentemente afirmou Candido Campos Malta, a intensificação do uso de automóveis como meio de transporte no Brasil, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, fez com que muitas pessoas se mudassem das áreas centrais, por conta da degradação ambiental resultante da poluição (CAMPOS, 1989). Selecionar um bairro da cidade para demolição e posterior construção de edifícios não pressupõe qualquer reorganização do sistema de trânsito da região central de São Paulo, o que nos faz questionar a eficácia do projeto Nova Luz, senão a classificar como uma forma de “gentrificação”.

“Gentrificação” é um neologismo que deriva de *gentry*, proveniente do antigo termo francês “*genterise*” que significa “de nascimento nobre” (HARPER, 2001). Chama-se gentrificação, ou enobrecimento urbano, um conjunto de transformações do espaço urbano, denotando mudanças sócio-culturais em área resultante da compra de

propriedades em comunidades menos prósperas por atores ricos (GRANT, 2003). O enobrecimento urbano diz respeito ao aumento da renda familiar média, da renda fundiária, a consequente expulsão de moradores tradicionais e a evicção da economia informal de espaços urbanos, alvos de intervenções, com ou sem auxílio governamental.

Geralmente, num processo ocorrido em áreas urbanas com muitas diferenças socioculturais, a gentrificação promove gradativamente uma homogeneização, graças a incentivos financeiros e fiscais do Poder Público e investimentos maciços em reparos na infraestrutura local, contribuindo para o efetivo “desenvolvimento econômico”. Em nome desse desenvolvimento, políticos, investidores financeiros, setores acadêmicos e grupos da Sociedade Civil (ditos “conservadores”) têm considerado a gentrificação uma política puramente positiva, não apenas pelas grandes oportunidades, mas também “para varrer e lavar as áreas da cidade onde moram vagabundos” (SLATER, 2006).

Além desses, especialistas urbanos do século XX, defensores de remoção de favelas e cortiços sugeriram muitas vezes o “apagamento” (higienização ou remoção) como o meio mais eficaz de lidar com os problemas urbanos. As consequências sociais, porém, são catastróficas, como tão eloquentemente argumentou Jane Jacobs (JACOBS, 1993). Segundo Neil Smith, a gentrificação é veiculada pelo Poder Público de forma a convencer a grande população de que é resultado de esforços para a melhoria de todos:

Quaisquer que sejam as reais forças econômicas, sociais e políticas que pavimentam o caminho para a gentrificação, e quaisquer que sejam os bancos e imobiliárias, governos e empreiteiros que estão por trás do processo, o fato é que a gentrificação aparece, à primeira vista, como um maravilhoso testemunho dos valores do individualismo, da família, da oportunidade econômica e da dignidade do trabalho (o ganho pelo suor). (SMITH, 2007, p.18).

Em situações nas quais o Estado encontra-se com dificuldades financeiras para a realização de intervenções urbanísticas reclamadas pelo “interesse público”, a gentrificação passa a ser veiculada como uma ferramenta que possui um enorme potencial de utilização para a reconstrução de cidades, neste caso, a reconstrução do bairro da Santa Ifigênia em São Paulo.

Apesar de implícito o papel da gentrificação no caso da Nova Luz, nunca houve um projeto urbanístico consolidado desde 2005. Até 2009, foram quatro anos de anúncios

pomposos de que aquela região, rebatizada de Nova Luz, seria um marco na recuperação das áreas degradadas de São Paulo: Programas de Incentivos Fiscais foram aprovados, maquetes foram construídas e dezenas de empresas, de grande e pequeno porte, mostraram interesse em participar do processo de renovação. Apesar disso, até hoje os moradores e comerciantes, conforme explicitado inúmeras vezes nos jornais, não sabem o que vai acontecer com eles.

Com relação ao registro dessa consolidação hesitante, a mídia impressa teve um papel fundamental. Quando a concessão urbanística foi noticiada inicialmente, os jornais apontavam o instrumento como uma novidade na agenda pública governamental, utilizado pela primeira vez no Brasil como solução para os problemas da Nova Luz. Entre os pontos positivos, destacavam a possibilidade de o Poder Público Municipal transferir ao “particular” a responsabilidade de desapropriar, o que seria uma maneira de o “bairro dos drogados”, Santa Ifigênia, ser leiloado para grandes incorporadoras capazes de “revitalizá-lo”. Posteriormente, a concessão urbanística foi apresentada como um meio de “leiloar” bairros inteiros, destacando-se a posição de um dos atores preocupados em combater a entrada da concessão urbanística na agenda pública governamental: a Associação dos Comerciantes da Santa Ifigênia (ACSI). Conforme explicitado em jornal por representantes da ACSI, a concessão urbanística seria uma ameaça ao ponto comercial, ao direito de propriedade e à possibilidade de ampliações de uma das ruas comerciais mais ativas do Município de São Paulo.

Ainda assim, a análise do que foi divulgado na imprensa no período considerado sugere que, por meio de diversas matérias, a mídia acabou colaborando com o projeto Nova Luz, ao estigmatizar a região, qualificando o bairro da Santa Ifigênia como Cracolândia e ignorando sua diversidade. Em muitas matérias de jornais, a mídia parece criminalizar publicamente a área e elogia as ações da gestão PSDB-DEM. A pouca voz dada a moradores, encurtados e outros informais na região colabora com essa visão.

O constante fracasso em viabilizar o projeto Nova Luz abriu espaço para inúmeras críticas às ações do Poder Público Municipal. As desapropriações necessárias para a execução do projeto ficaram muito aquém do esperado (das 1.500 desapropriações de imóveis necessárias, o governo conseguiu apenas cinquenta em mais de quatro anos de atuação). Além disso, o fenômeno do uso da droga *crack* nas ruas do bairro da Santa

Ifigênia também foi alvo de inúmeras ações responsáveis por melhorias sazonais, mas que nunca eliminaram totalmente o problema social, que acabou se espalhando para bairros próximos.

Durante as discussões sobre o projeto Nova Luz, o Prefeito de São Paulo solicitou a representantes de construtoras e incorporadoras do grande capital imobiliário uma solução. O SECOVI apresentou, além de um projeto elaborado pelo urbanista Jaime Lerner, baseado em um ideário parisiense, a seguinte solução: para concretizar o projeto Nova Luz, as desapropriações, ou seja, a transferência do domínio das propriedades privadas ao Poder Público Municipal, deveria ser promovida pelo poder privado, considerando “sua agilidade e sua capacidade de barganha maior”. Segundo as entrevistas com representantes do Secovi, seu vice-presidente atribui "a si mesmo" e "a seus estudos" o "direito autoral" de "escolher e influenciar" a agenda política do prefeito Gilberto Kassab para que a concessão urbanística fosse regulamentada, prevendo o fracasso do projeto Nova Luz, dado o lento processo de quase dois anos para desapropriar e demolir apenas cinquenta imóveis, perante os 1.500 necessários para viabilizar o projeto.

O que chamou a atenção nesse processo foi que, em nenhum momento, os proprietários de terra no bairro da Santa Ifigênia foram convidados a negociar o projeto, mas que os demais atores envolvidos – Executivo, Judiciário e Registro de Imóveis –, tivesse sido consultado e apoiado a visão do SECOVI de “revitalização” do bairro. Após a publicação do projeto de Jaime Lerner, atores da Sociedade Civil começaram a se mobilizar por entenderem que as ações do Poder Público Municipal beneficiariam apenas grupos ligados ao capital imobiliário. Ou seja, a seleção da concessão urbanística na gestão Gilberto Kassab (DEM), para sua aplicação no projeto Nova Luz, foi resultado de um processo restrito, discutido por um leque limitado de atores. O instrumento, portanto, foi discutido e regulamentado via transformação do Centro – que entra na agenda – e via estímulo ao setor imobiliário: o instrumento foi um “achado”. O próprio autor do projeto de lei questionou a necessidade da concessão urbanística no projeto Nova Luz:

Por que o poder público estaria utilizando a concessão urbanística para uma intervenção [projeto Nova Luz] que parece não ser estrutural? Se em 2005, ele [o Poder Público Municipal] abriu valas técnicas para implementar infraestrutura para as empresas se instalarem, para que serve a concessão

urbanística? O poder público desapropriou algumas áreas, depois promoveu o cabeamento, e depois vai aplicar a concessão? Para que se utilizar a concessão para a requalificação urbana de quadras, sem alteração no sistema viário e sem a implementação de grandes infra-estruturas? Não faz o menor sentido. A concessão urbana vai servir ali pra que? Esta é a pergunta. Demolir os prédios que existem para se fazer outros é uma operação de incorporação imobiliária [ou] para pequenas intervenções como requalificar uma quadra, um local onde você não precisa transformar o sistema viário, não existe a necessidade de construção de infra-estrutura; eu acho que para este tipo de intervenção existem outros instrumentos, como o direito de superfície ou o consórcio imobiliário. (LOMAR, entrevista em 26/01/2010).

Outro ponto importante a ser mencionado é a escolha do bairro da Santa Ifigênia para entrar na agenda e para ser o pivô da “revitalização”. Em 2005, o mercado imobiliário de alto padrão apresentava sérios problemas, que viriam a se confirmar em 2007, de estagnação e saturação, sobretudo nas ofertas de crédito e na oferta de terras para construção<sup>21</sup>. Neste quadro, como mostrou a imprensa na época, a Santa Ifigênia interessava às construtoras: “empresários consideram que a Nova Luz é uma das poucas áreas do Centro onde ainda é possível encontrar terrenos grandes” (Estado de São Paulo, p. C1, 3 de setembro de 2009). Questionamos: a formulação de uma política pública de revitalização, numa área com terrenos favoráveis para a incorporação, a preços baixos, devido às condições de dilapidação dos imóveis, seria uma maneira de criar um canteiro de obras para um mercado imobiliário de alto padrão em crise? Ao final de 2007, o próprio *site* do SECOVI, atribuía ao ano de 2007 o pivô de uma retomada do crescimento do mercado imobiliário:

Num passado bem recente, as dificuldades eram enormes. O crédito imobiliário minguava, e a disponibilidade de recursos não ultrapassava R\$ 2,2 bilhões, com a viabilização de pouco mais de 36 mil unidades em todo o País. [...] O setor não poderia ficar parado a esperar por um milagre. A iniciativa privada ofereceu ao governo um leque de alternativas, em vários momentos, para a retomada do setor. A insistência resultou na emissão de várias regulamentações por parte da autoridade econômica, que contribuíram para semear os primeiros grãos de recuperação no então combalido mercado imobiliário. (disponível em: <<http://www.secovi.org.br/pesqu/balanco/2007>>, acesso em 15 de março de 2010).

---

<sup>21</sup> Os preços de muitas áreas, principalmente as mais estratégicas para a incorporação, permaneceram com tendência de alta, e quando uma incorporadora compra um terreno, o preço das áreas do entorno aumentam para alcançar o valor do metro quadrado do terreno incorporado ao empreendimento. A faixa média de valorização dos terrenos em 2007 ante 2006 foi de 20,0% a 50,0%, no vetor sudoeste de São Paulo (EMBRAESP, 2007). EMBRAESP, Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. *Sistema de informações sobre o mercado imobiliário: Relatório Anual*. São Paulo, 2007.

Apenas um ano depois, no entanto, houve mudanças neste cenário. Não nos surpreendeu ler em matéria de jornal em 2008 <sup>22</sup>, que o mercado imobiliário perdera o interesse pelo projeto Nova Luz, por motivos a serem considerados: a retomada da capacidade de investimentos, o aumento do crédito imobiliário naquele ano e a uma maior oferta de terrenos conseguidos em outras áreas, inclusive de favelas, desrespeitando delimitações de ZEIS contidas no plano diretor de São Paulo.

A oportunidade dos empreendedores – caracterizados neste estudo de caso como os representantes do setor imobiliário de alto padrão – de se articular com os tomadores de decisão – na ocasião o prefeito Gilberto Kassab –, despendendo uma quantidade enorme de recursos para produzir uma visão de “revitalização” que pudesse favorecê-los, criou uma *policy window* – janela de oportunidade – para que não só os problemas do mercado imobiliário, mas de uma política de higienização para o centro de São Paulo, entrassem na agenda, mediante o instrumento da concessão urbanística.

A abordagem de Kingdon sobre a formulação de políticas públicas por meio de *streams* ou “fluxos” (KINGDON, 1995, 2006) contribui para a análise do que se observou no processo de formulação da concessão urbanística. Em vez de etapas sequenciais de definição da agenda e formulação de políticas, Kingdon identifica três amplos e independentes fluxos: o fluxo do problema, que consiste no reconhecimento de algum problema e efeitos de políticas passadas; o fluxo de *advocacy*, que consiste em redes ou comunidades que advogam sobre determinados valores e ideários; e o fluxo político. A oportunidade para uma mudança política, ou uma ruptura, ocorre quando esses três fluxos coincidem para criar janelas de oportunidades.

Com esses critérios, Kingdon nos ajuda a explicar porque a política de revitalização do centro foi uma ruptura em relação à gestão anterior. O reconhecimento do problema no Centro, referente à Cracolândia não é um problema urbanístico. A Cracolândia é um problema social. Em relação ao primeiro fluxo, o fluxo do problema, haveria, portanto,

---

<sup>22</sup> A crise internacional teve início em 2006, a partir a quebra de instituições de crédito dos Estados Unidos, que concediam empréstimos hipotecários de alto risco, arrastando vários bancos para uma situação crítica e repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo. A crise foi revelada ao público a partir de fevereiro de 2007, culminando na Crise Econômica Mundial de 2008. Neste mesmo ano do anúncio da crise, o Governo Brasileiro e as instituições brasileiras batiam recordes em financiamento para o crédito imobiliário (disponível em: <<http://www.secovi.org.br/pesqu/balanco>>, acesso em 15 de março de 2010).



um discurso do Poder Público Municipal em solucionar o problema da região da Cracolândia e dos viciados em *crack*, mas uma análise nos permite dizer que o problema que realmente se procurou resolver parece ter sido o do mercado imobiliário em dispor de terrenos passíveis de incorporação. No que diz respeito ao segundo fluxo, das comunidades que advogam sobre determinado assunto, encontramos os incessantes esforços do SECOVI em despender recursos, publicar possíveis visões de futuro e influenciar não apenas o Poder Público Municipal, mas toda a população por meio da mídia, a fim de viabilizar o projeto. No que tange o terceiro fluxo, o político, temos um contexto, que não será discutido nesta dissertação, de manutenção de grupos no poder e sua relação com as grandes financiadoras de campanha; conforme mostrou o estudo de caso, um braço do SECOVI estaria por trás destes financiamentos. Parece-nos, portanto, que houve uma confluência de interesses – uma concepção higienista do Centro e o interesse de abertura de frentes para atuação do setor imobiliário.

Para a junção dos três fluxos é necessária a existência e a atuação dos “empreendedores da política” (*policy entrepreneurs*), que são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando à sua concretização. Tais empreendedores, que são especialistas na questão, hábeis negociadores e têm conexões políticas, são encontrados dentro dos governos (dirigentes, burocratas, servidores de carreira) e na Sociedade Civil (lobistas, acadêmicos, jornalistas). Por conseguinte, “desempenham papel essencial na articulação entre problemas e soluções, problemas e forças políticas, e entre estas e as propostas existentes” (KINGDON, 1995, p. 112). Nesse âmbito, é impressionante o poderio do capital imobiliário: no conceito de Kingdon, um mesmo ator teria o papel de comunidade disposta a advogar sobre determinado assunto e de um *policy entrepreneurs* no sentido de investir seus recursos para viabilizar a concretude de suas ideias. Neste trabalho, o SECOVI parece ter exercido um papel importante neste sentido, articulando-se com os proponentes de uma interferência higienista no Centro.

É necessário também refletir sobre quem participa desses processos. Até o momento 3, a maior parte das questões referentes ao projeto Nova Luz e ao instrumento urbanístico capaz de viabilizá-lo foi sempre discutida e debatida em setores específicos. No momento 1, por especialistas do Poder Público Municipal; no momento 2, por políticos e representantes do setor imobiliário de alto padrão. Assim se percebe que as idéias, por meio de disputas de poder ou defesa de grupos de interesse específicos, fazem parte da

dinâmica que envolve o processo de formulação do instrumento. No entanto, a exposição de idéias e soluções não garante a formulação de determinada política pública exatamente da maneira como foi pensada por grupos restritos, e isso fica claro no momento 3.

No momento 3, quando efetivamente a concessão urbanística entrou na agenda pública governamental para viabilizar o projeto Nova Luz, o projeto de lei do instrumento urbanístico (redigido por Paulo Lomar em primeira versão, e alterada por chefe de gabinete da SMDU) foi enviado à Câmara de Vereadores. Um projeto de lei precisa de, no mínimo duas audiências públicas para ser aprovado. A primeira audiência pública, pouco divulgada para a participação popular, tratou da constitucionalidade do projeto de lei e teve exposição de Adilson Dallari (orientador da dissertação de Paulo Lomar). Por meio de um vereador – não identificado –, a ACSI foi informada e compareceu. Na segunda audiência pública, a ACSI organizou uma passeata e reivindicou participação no processo de formulação do projeto para a Santa Ifigênia; ela propôs alterações no projeto de lei da concessão urbanística e condenou o processo “democrático”. Outros atores (Instituto Polis, Movimentos de Moradia, Associação Viva o Centro) manifestaram-se de maneira fragmentada com argumentações que vão desde a retirada do projeto de lei da Câmara e devolução ao Executivo até críticas sobre intervenções no direito de propriedade.

Aprofundando-se sobre a relação entre atores e pronunciamentos, primeiro enfocaremos os atores representativos da Sociedade Civil: os vereadores. Os únicos vereadores da bancada de Governo a se pronunciar a favor do projeto de lei foram o presidente das sessões das audiências públicas e o relator do projeto de lei. Os vereadores da oposição que se pronunciaram tiveram limitado êxito com suas proposições; das sete propostas mais significativas apenas duas foram levadas em consideração pelo relator do projeto de lei. A seguir:

a. Proposta: a aplicação da concessão urbanística na Nova Luz teria que ser alvo de projeto de lei específico. Atendida? Sim, foi criado o projeto de lei nº 158, que dispõe sobre a aplicação da concessão urbanística na Nova Luz.

b. Proposta: estabelecer regras mais restritivas para a exploração do solo, do subsolo e do espaço aéreo em projetos de concessão urbanística. Atendida? Não, o artigo do projeto de lei foi mantido com mesma redação e nenhum critério foi estabelecido para a exploração do solo, do subsolo e do espaço aéreo.

c. Proposta: inserir mecanismos legais para que haja o acompanhamento do projeto urbanístico (elaboração-execução). Atendida? Sim, foi mantido artigo 7º, que dispõe sobre audiência pública com a população e criado o artigo 38, que dispõe sobre a fiscalização da concessão por Conselho Gestor.

d. Proposta: nova audiência pública para o parecer de outros juristas quanto à constitucionalidade do projeto de lei nº 87. Atendida? Não, não foi realizada nova audiência pública para saber a opinião de outros juristas sobre a constitucionalidade do projeto de lei.

e. Proposta: retornar o projeto de lei para a Comissão de Política Urbana e agendar novas audiências públicas para discussão. Atendida? Não, o projeto de lei não retornou para a Comissão de Política Urbana e nem novas audiências públicas foram agendadas.

f. Proposta: criar artigos no projeto de lei que garantissem mecanismos de participação dos comerciantes no projeto de concessão urbanística. Atendida? Não. Nenhum mecanismo de garantia econômica, social e outros mecanismos que permitissem aos comerciantes investir no projeto foi inserido.

g. Proposta: criar artigo com regras e limites para o ganho do capital imobiliário para investimentos em projetos de concessão urbanística. Atendida? Não. Nenhuma regra para o ganho do capital imobiliário foi inserida no projeto de lei nº 87 de 2009 e nem no projeto de lei nº 158 de 2009.

No caso específico dos atores da Sociedade Civil presentes nas audiências públicas, poucos também foram os êxitos com as proposições daqueles atores que se pronunciaram; das sete propostas mais significativas nenhuma foi levada em consideração pelo relator do projeto de lei. Indicando os atores, são elas:

a. Ator: ACSI. Proposta: medidas diferenciadas no projeto de lei relacionada aos grandes e pequenos proprietários e aos inquilinos. Atendida? Não. Nenhum artigo da lei menciona qualquer diferença de tratamento entre grandes e pequenos moradores e inquilinos.

b. Ator: ACSI. Proposta: divulgação das audiências públicas e criação de mecanismos de interlocução com comerciantes e moradores. Atendida? Não. As audiências públicas continuaram a ser divulgadas exclusivamente pelo *site* da Câmara de Vereadores (<<http://www.camara.sp.gov.br/audienciapublica.asp>>) e nenhum canal de interlocução com comerciantes e moradores foi criado.

c. Ator: Associação Viva o Centro. Proposta: a criação de uma agência reguladora para as concessões urbanísticas, conforme existe para as concessões comuns. Atendida? Não. Nenhuma agência reguladora de concessões urbanísticas foi criada nem em âmbito municipal e nem em federal.

d. Ator: Instituto Polis. Proposta: a devolução do projeto de lei nº 158 de 2009 ao Conselho Municipal de Política Urbana e à Câmara Técnica de Legislação Urbanística, criados pelo plano diretor municipal. Atendida? Não. O projeto de lei não passou nem pelo Conselho Municipal de Política Urbana e nem pela Câmara Técnica de Legislação Urbanística.

e. Ator: ACSI. Proposta: criar artigo para garantir a manutenção de proprietários e inquilinos no bairro da Santa Ifigênia. Atendida? Não. O projeto de lei foi mantido com mesma redação e nenhuma garantia de manutenção de proprietários e inquilinos no bairro da Santa Ifigênia foi inserida.

f. Ator: Instituto Polis. Proposta: a devolução do projeto de lei nº 158 de 2009 ao Poder Executivo Municipal. Atendida? Não. O projeto de lei nº 158 não foi devolvido para o Poder Executivo Municipal. Foi aprovado e sancionado pelo Prefeito Gilberto Kassab.

g. Ator: ACSI. Proposta: criação de um canal direto com os moradores para maiores esclarecimentos sobre o projeto Nova Luz. Atendida? Não. O *site* do projeto da Nova

Luz continua o mesmo desde 2008 e, apesar de o Poder Público Municipal atualizá-lo com algumas notícias, nenhum canal direto foi aberto.

As audiências públicas, portanto, foram insuficientes, feitas de forma apressada, e conduzidas de forma a não abrir espaço “de fato” à revisão do projeto, elaborado pelo Legislativo. Espaços públicos – audiências públicas – e instrumentos como o plano diretor, embora concebidos para garantir “voz” e debate a todos, não foram suficientes para permitir que o projeto da concessão urbanística, concebido na e para a Nova Luz, fosse alterado a partir das manifestações dos atingidos pelo projeto.

Ainda, analisando a questão dos atores a se pronunciar houve a falta de participação de diversos segmentos – sobretudo, os atingidos pela medida: as partes excluídas, no mínimo 51 famílias moradoras de cortiços, não se manifestaram; outros ramos de comércio da região, como de motocicletas e autopeças, também não se pronunciaram. Isso nos remete ao fato de que a aprovação de instrumentos urbanísticos não se trata apenas de algo técnico, havendo uma dimensão política presente com atores fortes e atores fracos no processo de regulamentação. No discurso da concessão urbanística não ficaram claras as razões que conduziram à ausência de manifestações de alguns dos atores afetados.

Analisando as alterações desde o projeto de lei nº 87 de 2009, passando pelo seu substitutivo até a Lei Municipal nº 14.917 de 2009, as alterações parecem pouco refletir os cerne de muitas questões apontadas nas audiências públicas. As significativas estão dispostas adiante:

a. Projeto de lei nº 87 de 2009: artigo 38 autorizava o Executivo a aplicar a concessão urbanística na Nova Luz. Alteração: eliminou-se o artigo 38 com essa redação, e criou-se o projeto de lei nº 158, que dispõe sobre a aplicação da concessão urbanística na Nova Luz, no intuito de se regulamentar a aplicação do instrumento no bairro da Santa Ifigênia em outra lei específica.

b. Projeto de lei nº 87 de 2009: parágrafo único do artigo 5º afirmava que não será exigida lei específica para concessão urbanística quando não houver a alteração de parâmetros previstos no plano diretor. Alteração: redefiniu-se esse parágrafo único,

exigindo que toda lei específica contenha as diretrizes e os parâmetros específicos de cada concessão urbanística.

c. Projeto de lei nº 87 de 2009: o artigo 15º definia o conteúdo e as normas a serem respeitadas por licitação da concessão urbanística na modalidade concorrência. Alteração: além de definir o conteúdo e as normas a serem respeitadas, a lei aprovada autoriza a concessionária a realizar incorporações imobiliárias nos terrenos que são alvos de concessão urbanística.

d. Projeto de lei nº 87 de 2009: não continha nenhum artigo sobre a criação de um Conselho Gestor para as concessões urbanísticas. Alteração: o artigo 38 autoriza a criação de um Conselho Gestor, com representantes da Municipalidade e da Sociedade Civil, propiciando a participação dos cidadãos;

O projeto de lei nº 87 de 2009 foi aprovado – considerando um substitutivo que não foi alvo de audiência pública – uma semana depois da última audiência pública, em plenária fechada, durante a noite, na Câmara de Vereadores. O substitutivo incluiu, entre todas as demandas dos atores da Sociedade Civil que não foram acatadas, apenas um Conselho Gestor “capaz de conceder voz a comerciantes, proprietários e inquilinos” durante a contratação do projeto da Nova Luz e da contratação da concessionária que irá executá-lo.

A lei não explicita, além disso, nenhuma garantia de manutenção de moradores, empregadores e empregados nas áreas de atuação do instrumento e ignora a criação de um Conselho Gestor antes de se iniciarem os processos de estabelecimento das concessões. Sarah Feldman e Cristina Leme no texto “Nova Luz: a Concessão Ilimitada”, posterior à aprovação do projeto de lei, explicitam a possibilidade de interferência para suprir essas lacunas por meio do Conselho Gestor:

Caberá ao projeto urbanístico – próxima etapa prevista pela Prefeitura para o projeto Nova Luz – definir todas as ações a serem executadas pela empresa concessionária. Consideramos que nesta fase deve ser instituído o Conselho Gestor, e não, como previsto na lei, após a celebração do contrato de concessão urbanística. É nesta próxima etapa que representantes da Municipalidade e dos cidadãos interessados – moradores, proprietários, usuários e empreendedores – devem participar na definição do projeto e garantir o cumprimento das diretrizes do Plano Diretor. É nesta etapa que devem ser estabelecidos os limites da concessão. (FELDMAN; LEME, 2009).

Em crítica ao texto de Feldman e Leme, a defensora pública do Estado de São Paulo, Anaí Arantes Rodrigues, questiona:

Por que as autoras acham que a Prefeitura de São Paulo vai antecipar a criação do Conselho Gestor dessa concessão urbanística se nem mesmo o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) – supostamente o órgão máximo de participação da Sociedade Civil paulistana no planejamento urbano municipal – foi sequer consultado ou ouvido quando da preparação ou envio do projeto de lei pelo Executivo municipal? Será que acham que com esta sua proposta irão modificar ou limitar os poderosos interesses políticos e econômicos que determinaram esse projeto de apropriação plena de uma área (pública e privada) da cidade pelo capital monopolista da construção civil? (RODRIGUES, 2009).

A bancada de oposição do governo, liderado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), conseguiu a criação de outro projeto de lei nº 158 de 2009, a partir de artigo 38 do projeto de lei nº 87 de 2009, para discussão da aplicação da concessão urbanística no projeto Nova Luz em separado, em no mínimo mais duas audiências públicas. As audiências públicas sobre o projeto de lei nº 158 de 2009 parecem “ofuscar” as discussões do projeto de lei nº 87 e, durante as audiências, constantemente se confundiam críticas à concessão urbanística, já aprovada, com o projeto Nova Luz. A primeira e a segunda audiência pública do projeto de lei nº 158 aconteceram sob fortes protestos da ACSI, que apresentou ao Ministério Público um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade do projeto de lei nº 87 e nº 158. No dia 22 de abril de 2009, o Prefeito Gilberto Kassab decretou e promulgou as duas leis.

Pouco se sabe ou se pode afirmar sobre os processos de discussão e aprovação de ambos os projetos de lei nas duas sessões extraordinárias. As sessões foram fechadas e não foi encontrado material para uma descrição dos fatos no sentido de entender processos de negociação, flexibilização e cooptação entre os vereadores. Além disso, os horários das votações dos projetos de lei – nº 87 de 2009 às 19h35 e nº 158 de 2009 às 20h15 – pareceram “desmobilizar” ações dos atores no sentido de manifestações ou passeatas. Portanto, podemos afirmar que o processo de votação, apesar dos números de “sins” e “nãos”, foi velado.

Além disso, a lei da concessão urbanística nº 14.917 de 2009, após apenas duas audiências públicas, teve seu substitutivo aprovado pela Comissão de Constitucionalidade e Justiça, pela Comissão de Política Urbana e pelo Plenário durante

a noite, sem uma nova audiência, sob o comando de um relator e um presidente que receberam financiamento de campanha da Associação Imobiliária Brasileira (AIB) – uma associação virtual, sem sede ou estatuto próprio, que representa o grande capital imobiliário.

O SECOVI, parte “interessadíssima” no projeto Nova Luz, não apareceu ou “representou-se” em nenhum momento nas audiências públicas, apesar de explicitamente, em entrevistas, “proclamar-se” como responsável pela entrada da concessão urbanística na agenda pública governamental. Será que por que eles tinham quem advogasse por eles naquele momento? Antes das audiências públicas, o Jornal da Tarde publicou nota que advertia sobre uma possível correlação entre vereadores, sobretudo da bancada do governo (DEM e PSDB), financiamento de campanha por meio da Associação das Imobiliárias Brasileiras (a AIB, um braço do SECOVI) na ordem de R\$ 2,65 milhões e, por fim, possíveis votações de projetos de lei que favorecessem o capital imobiliário (representado pelo SECOVI). Atualmente, existe em análise um processo proposto de cassação dos mandatos de vereadores e do Prefeito Gilberto Kassab pelo Tribunal Superior Eleitoral, por considerar ilegal o processo de financiamento da AIB.

Durante o processo de discussões sobre o projeto de lei, houve um impasse com relação à legalidade da concessão urbanística. No caso específico das desapropriações, a cargo da concessionária, o projeto buscou respaldar esse mecanismo através da sujeição da concessão urbanística ao regime jurídico das concessões como regidas pela Lei Federal nº 8.987 de 1995, o que torna adequado o novo instituto ao Decreto-lei nº 3.365 de 1941, que rege as desapropriações. Esse ponto esbarra na interpretação de alguns juristas que entendem ser o dispositivo específico para concessionárias de serviços públicos, como nos casos de fornecimento de energia elétrica, de comunicação, de águas e esgotos, de transportes coletivos, ou seja, aquelas que cobram tarifas dos usuários.

Os críticos do projeto indagam o que tem a concessão urbanística, que realiza desapropriação e obras de revitalização, para revender unidades com fins lucrativos, com a figura da prestação de serviços, mediante cobrança de tarifas, e, avançando um pouco mais, classificam a nova medida como a figura da “concessionária de



especulação imobiliária”. Por outro lado, seus defensores entendem que a medida encontra respaldo legal na própria legislação das concessões, bem como no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001) e, principalmente, em seu Plano Diretor, que prevê a aplicação desse instituto, em conformidade com a Constituição Federal.

Independentemente dos debates jurídicos, cuja disputa deverá ser dirimida por nossos Tribunais, o certo é que se trata de um instrumento aprovado cuja implementação deve ser avaliada e discutida por futuros trabalhos acadêmicos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve por objetivo central analisar o processo de formulação do projeto de lei da concessão urbanística (projeto de lei nº 87 de 2009), considerando sua origem no Executivo, as discussões pela Sociedade Civil (em periódicos, entrevistas e audiências públicas) e sua regulamentação no Legislativo Municipal (Lei Municipal nº 14.917 de 2009).

Durante esse processo, ficaram claras as interferências institucionais e sociais de atores que tornaram possíveis a elaboração e posterior emergência da concessão urbanística em São Paulo. Se por um lado, o instrumento urbanístico foi inserido na agenda pública governamental como parte de um processo político, legitimado por meio do plano diretor na gestão PT; por outro, ele foi inserido na agenda pública governamental na gestão PSDB-DEM, como parte da solução para viabilizar um projeto criticado como higienista, denominado “Nova Luz”.

O estudo de caso que examinou a experiência da concessão urbanística rejeitou análises que nos levariam a celebrar a Sociedade Civil “virtuosa” ou a “demonizar” o Estado. Em vez disso, procuramos constituir um panorama empírico capaz de aprofundar novas análises sobre o “conflito de interesses potencial” presente no espaço urbano e sua relação dinâmica entre Sociedade Civil e a complexa relação com a governabilidade democrática no Brasil.

A temática urbana expressa na Constituição de 1988 procurou condenar aquilo que há muito tempo vinha acontecendo no Brasil: que grupos de poder, ou elites econômicas controlassem a agenda pública governamental, evitando que fossem tratadas questões de interesse público, ou políticas sociais para as maiorias menos favorecidas. Tais esforços reafirmaram a emergência de organizações politizadas e redes de resistências, para atuação em médio e longo prazo, contra desvios de função ou funções do Poder Público que favorecessem apenas uma minoria.

Apesar de o projeto Nova Luz mostrar-se como fruto de uma governabilidade democrática por meio do canal específico das audiências públicas, ficou claro que o ideário democrático de se prevenir que as elites econômicas controlem a agenda pública

governamental não se apresentou no caso estudado. Nele, a elite econômica ligada ao mercado imobiliário de alto padrão influenciou a agenda pública governamental. Além disso, as vozes das organizações politizadas e redes de resistências não surtiram, no momento das audiências públicas e da regulamentação da concessão urbanística, os efeitos desejos por esses atores.

Considerando as limitações deste trabalho em analisar os efeitos do processo de formulação e regulamentação da concessão urbanística em São Paulo, acreditamos que o esforço em promover a democracia no Brasil e a promoção de maior acesso de interessados no processo de formulação de políticas urbanas irão afetar a maneira como agendas de políticas urbanas são formuladas e regulamentadas. As análises apresentadas nesta dissertação, porém, mostram que o interesse de indivíduos particulares ou grupos, continuam a criar impedimentos à incorporação do interesse daqueles que serão efetivamente afetados pela ação governamental. Essa limitação será foco de conflitos até que Sociedade Civil e Poder Público Municipal encontrem meios de atualizar seu processo de desenvolvimento urbano, utilizando mecanismos de regulação e de construção de espaços coletivos mais eficientes.

Como sugestão para futuros trabalhos, consideramos importante não apenas avaliar os rumos que o instrumento da concessão urbanística irá tomar, mas um maior aprofundamento teórico e conceitual sobre os atores sociais, em particular aqueles que há décadas influenciam a agenda de políticas urbanas – como o SECOVI – e os criados em função das características da atuação da política pública da aplicação da concessão urbanística – como a ACSI –, procurando conhecer o caráter da luta desses atores, bem como desenvolver uma visão mais ampla das experiências vivenciadas por eles. Ainda, como sugestão, caberia avaliar o papel dos órgãos públicos municipais, sobretudo o da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU) e da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), na formulação, regulamentação e futura implementação de políticas urbanas.

Depois disso, acreditamos que ficará mais claro a quem realmente a concessão urbanística irá beneficiar, como será efetivado o controle social de suas ações e se ela será responsável por aplicar os preceitos do “direito à cidade” estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 2001).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, H. Espoliação urbana, reforma urbana e soberania popular. In: *Debatendo a reforma urbana*. Cadernos de Questões Urbanas. Rio de Janeiro: FASE, 1986.
- ANDRIOLI, A. I. A propriedade inventada. In: *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, vol. 37, 2004.  
Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/037/37andrioli.htm>>. Acesso em 16 de dezembro de 2009.
- AZEVEDO, E. A.; ALENCAR, M. L. M. *Concessão de Serviços Públicos. Comentários às Leis 8.987 e 9.074* (parte geral). São Paulo: Malheiros, 1998.
- BASSUL, J. R. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2004.
- BORJA, J. *Movimientos sociales urbanos*. Buenos Aires: Siap, 1975.
- CALIVION, E. *Aspectos Constitucionais do Direito de Propriedade no Brasil*. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2002.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (a). *Audiência Pública*. Data: 6 de março de 2009. São Paulo, 2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (b). *Audiência Pública*. Data: 17 de março de 2009. São Paulo, 2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (c). *Audiência Pública*. Data: 3 de abril de 2009. São Paulo, 2009.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (d). *Audiência Pública*. Data: 14 de abril de 2009. São Paulo, 2009.
- CAMPOS, C. M. *Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo*. 660 f. Tese de Doutorado (História do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1989.
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, nº 111, p.29-45, 2006.
- DIÁRIO OFICIAL, Município de São Paulo. *Extrato de Protocolo de Intenções – Partes: Município de São Paulo e Cidade de Beirute*. São Paulo, p.13, 14 de março de 2009.
- DIÁRIO OFICIAL, Município de São Paulo. *Parecer nº 0017/2009 da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa sobre o Projeto de Lei 0087/2009*. São Paulo, p.89-91, 13 de março de 2009.
- EMURB, Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo. Nova Luz: Programa de Requalificação Urbana. Documento disponível no *site* da Emurb, 2009.

Disponível em <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/>>. Acesso em 19 de dezembro de 2009.

EISENHARDT, K. M. *Building Theories from Case Study Research*. Academy of Management Review, vol. 14, nº 4, p.532-550, 1989.

FARAH, M. F. S. Dissemination of Innovations: Learning from Sub-National Awards Programmes in Brazil. In: United Nations. *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*. United States of America, 2005.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p.41-77, 2006.

FARAH, M. F. S. Disseminação de Inovações e Políticas Públicas e Espaço Local. In: *Organização e Sociedade*, vol. 15, nº 45, 2008.

FELDMAN, S.; LEME, M. C. S. Nova Luz: a Concessão Ilimitada. In: *Arquitextos*, ano 9, vol. 11, 2009. Disponível em <<http://www.arquitextos.com.br/minhacidade/mc263/mc263.asp>>. Acesso em 6 de dezembro de 2009.

FIX, M. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.

GRANT, B. Gentrification: A Primer. In: *POV Interactive*, PBS documentary series companion. Berkeley Repertory Theater, 2003.

GROSTEIN, M. Análise dos Processos de Ocupação Irregular do Solo e dos Processos de Expansão e Crescimento das Cidades. In: IPEA, INFURB. *Gestão do solo e disfunções do crescimento urbano: instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas*. Brasília: IPEA, 2001.

HARADA, K. Concessão Urbanística, Uma Grande Confusão Conceitual. *Jus Navigandi*, ano 13, nº 81, 2009. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12454>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.

HARPER, D. *Online Etymology Dictionary*. Etymon, 2001. Disponível em <<http://www.etymonline.com/index.php?term=gentry>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.

HILL, M. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

JACOBS, J. *The Death and Life of Great American Cities*. 3<sup>rd</sup> edition (with foreword by the author). New York, Vintage: Random House, 1993.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Harper Collins, College Publishers, 1995.

- KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas: Coletânea Volume 1*. Brasília: ENAP, p.225-244, 2006.
- LOMAR, P. J. V. *A Concessão Urbanística*. 108 f. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- MAGLIO, I. C. *Plano Estratégico de São Paulo Retrospectiva da Elaboração: Dos grupos de pressão às Organizações Não Governamentais*. Toronto: 6ª Conferência da International Society for Third Sector Research, 2004.
- MARICATO, E. Urbanismo na Periferia do Mundo Globalizado. In: *São Paulo em Perspectiva*, nº 14 (4), p.21-33, 2000.
- MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Operação urbana consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade? In: Osório, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, p.215-250, 2002.
- MARTINS, M. L. R. São Paulo: Além do Plano Diretor. In: *Estudos Avançados*, vol. 17 (47), p.167-186, 2003.
- MONTANDON, D. T.; SOUZA, F. F. *Land Readjustment e Operações Urbanas Consorciadas*. São Paulo: Romano Guerra Editora, 2007.
- MORO JR., E. *A Redenção Inexistente nos Planos Urbanísticos Municipais: o Caso do Projeto Eixo Tamanduatehy*. São Paulo: Annablume, 2007.
- NOBRE, E. A. C. *Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades*. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo, Universidade de São Paulo, 2004.
- OFÍCIO ATL nº 74 de 2009, Gabinete do Prefeito. *Projeto de Lei nº 87 de 2009 – Concessão Urbanística*. São Paulo, p.1-3, 26 de fevereiro de 2009.
- PINTO, J. R. S. *Reforma urbana e estatuto da cidade*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.
- PPS, Liderança dos Vereadores. Audiência Pública discute Concessão Urbanística na Cidade. In: *Blog da Liderança do PPS na Câmara Municipal de São Paulo*, 2009. Disponível em <<http://vereadorespps.blogspot.com/2009/03/audiencia-publica-discute-concessao.html>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.
- RODRIGUES, A. A. Considerações sobre o texto Nova Luz: a Concessão Ilimitada. In: *Folha de São Paulo, Painel do Leitor*, junho de 2009. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12454>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.
- RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (org.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revan, 2003.

- RICHARDSON, R. J. *et al.* *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas*. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 1989.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- SALES, P. R. *et al.* Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projeto. In: *Arquitextos*, Texto Especial nº 295. São Paulo, Portal Vitruvius, 2005. Disponível em <[www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp295.asp)>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.
- SANDRONI, P.; BIDERMAN, C. *Evaluation of some Impacts of Large-Scale Urban Interventions on Construction Density, Population, Gentrification, Real Estate Prices and Taxes: The Case of the Faria Lima Urban Operation in São Paulo*. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, p.21-43, 2006.
- SAULE JR., N.; ROLNIK, R. *Estatuto da Cidade: Novas Perspectivas para Reforma Urbana*. São Paulo: Instituto Polis, 2001.
- SCHIFFER, S. *As Políticas Nacionais e a Transformação do Espaço Paulista*. 199 f. Tese de Doutorado (Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1989.
- SCHWARZ, R. As Idéias Fora do Lugar. In: SCHWARZ, R. *Ao Vencedor as Batatas*. São Paulo: Duas Cidades, p.13-28, 1981.
- SEADE, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Análise dos Principais Indicadores Demográficos de São Paulo. In: *Temas, População*, 2010. Disponível em <<http://www.seade.gov.br/master.php?opt=vmenu&tema=6>>. Acesso em 6 de janeiro de 2010.
- SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. *Relatório de Dados da Operação Urbana Faria Lima*. São Paulo: Departamento de Dados Estatísticos, Prefeitura do Município de São Paulo, 2009.
- SEMPLA, Secretaria Municipal de Planejamento Urbano. *O Novo Zoneamento ao Alcance de Todos*. São Paulo: Série Manuais, 2004.
- SENADO FEDERAL *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. Brasília: 4ª edição, 2005.
- SILVA, C. A. Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- SILVA, J. A. *Direito Urbanístico*. 3ª edição revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2000.

- SLATER, T. The downside of upscale. In: *Los Angeles Times*, 2006. Disponível em <<http://articles.latimes.com/2006/jul/30/opinion/op-slater30>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.
- SMITH, N. Gentrificação, a Fronteira e a Reestruturação do Espaço Urbano. In: *GEOUSP – Espaço e Tempo*, nº 21, p.15-31, 2007.
- SOUZA, F.F. *Métodos de Planejamento Urbano: Projeto de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano*. São Paulo: Paulo's Comunicação, 2009.
- SVMA, Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. *Mapa Sócio-Ambiental da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente*. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2002.
- VILLAÇA, F. *As Ilusões do Plano Diretor*. Documento disponível no site do autor, 2005. Disponível em <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>. Acesso em 6 de janeiro de 2010.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, p.43-67, 2006.
- YIN, R. D. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 2ª edição. Porto Alegre: Bookman, 2001.

#### Legislação Federal, Estadual e Municipal

- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941: Desapropriações por utilidade pública.
- BRASIL. Constituinte da República Federativa do Brasil de 1988: Constituição de 1988.
- BRASIL. Emenda Popular nº 63 de 1987: Emenda Popular da Reforma Urbana.
- BRASIL. Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- BRASIL. Lei Federal nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995: Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no artigo 175 da Constituição Federal.
- BRASIL. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001: Estatuto da Cidade.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 5.788 de 1990: Estatuto da Cidade.
- SÃO PAULO (Estado). Lei Estadual nº 7.835 de 8 de maio de 1992: Regime de concessão de obras públicas e de concessão e permissão de serviços públicos.



SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 52.161 de 14 de setembro de 2007: Institui o Programa de Incentivo à Revitalização de Áreas Urbanas Degradadas - PRO-URBE.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 13.885 de 25 de agosto de 2004: 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.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 46.291 de 5 de setembro de 2005: Declara de utilidade pública, para desapropriação, imóveis particulares situados no Distrito da República, necessários à execução de plano de urbanização.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 14.096 de 8 de dezembro de 2005: Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica.

SÃO PAULO (Município). Decreto Municipal nº 48.349 de 15 de maio de 2007: Dá nova redação ao artigo 1º do Decreto nº 46.291, de 5 de setembro de 2005.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 14.917 de 7 de maio de 2009: Concessão Urbanística.

SÃO PAULO (Município). Lei Municipal nº 14.918 de 7 de maio de 2009: Concessão Urbanística na área da Nova Luz.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 87 de 2009: Concessão Urbanística.

SÃO PAULO (Município). Projeto de Lei nº 158 de 2009: Concessão Urbanística na área da Nova Luz.

#### Artigos em Jornais e Revistas

AGORA, Revista. *Kassab quer entregar Bairros à Iniciativa Privada*. São Paulo, p.A4, 26 de fevereiro de 2009.

DCI, Comércio Indústria e Serviços. *Prefeito Gilberto Kassab define acordo com Beirute*. In: *Política*, 5 de março de 2009. Disponível em <[http://www.dci.com.br/noticia.asp?id\\_editoria=5&id\\_noticia=276479](http://www.dci.com.br/noticia.asp?id_editoria=5&id_noticia=276479)>. Acesso em 7 dezembro de 2009.

DIÁRIO DE SÃO PAULO, Jornal. *Região da Cracolândia Aumenta e se Espalha pelo Centro da Capital*. São Paulo, p.4-Cidades, 28 de novembro de 2007.

DIÁRIO DE SÃO PAULO, Jornal. *Viciados Continuam na Nova Luz*. São Paulo, p.A6, 2 de novembro de 2007.

- DIÁRIO DE SÃO PAULO, Jornal. *Prefeitura Começa Demolição da Nova Luz*. São Paulo, p.4, 27 de outubro de 2007.
- DIÁRIO DE SÃO PAULO, Jornal. *Prefeitura inicia Plano para Revitalizar Área da Nova Luz*. São Paulo, p.A4, 27 de janeiro de 2007.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO, Jornal. *Nova Luz: Discurso de Kassab*. São Paulo, p.9, 24 de abril de 2009.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO, Jornal. *Nova Luz: Lojas Vetam Concessão*. São Paulo, p.9, 18 de março de 2009.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO, Jornal. *Beirute vai inspirar Recuperação da Luz*. São Paulo, p.1, 18 de novembro de 2008.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO, Jornal. *A Nova Luz Começa a Nascer a Partir das 15h00 de Hoje*. São Paulo, p.1, 26 de outubro de 2007.
- DIÁRIO DO COMÉRCIO, Jornal. *A Santa Ifigênia Não é Mais a Mesma*. São Paulo, p.Cidades-1, 9 de fevereiro de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Grupo protesta contra projeto de concessão urbanística em São Paulo*. In: *Cidades, São Paulo*, 17 de março de 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/cidades,grupo-protesta-contra-projeto-de-concessao-urbanistica-em-sp,340278,0.htm>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Iniciativa Privada Terá Poder de Desapropriar*. São Paulo, p.C1, 27 de janeiro de 2009.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Cracolândia Resiste à Revitalização*. São Paulo, p.C16, 7 de junho de 2008.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Começa Demolição da Cracolândia*. São Paulo, p.C8, 26 de outubro de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Kassab Admite Demora nas Desapropriações da Cracolândia*. São Paulo, p.C10, 15 de setembro de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *A Cracolândia no Chão*. São Paulo, p.A3, 7 de setembro de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *A Prefeitura Promete Começar no Mês que vem a Demolir a Cracolândia*. São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Demolição da Cracolândia terá início este ano*. São Paulo, p.C4, 14 de julho de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *A Prefeitura promete começar no mês que vem a demolir a Cracolândia*. São Paulo, p.C1, 3 de setembro de 2007.

- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Órgãos Públicos já Podem se Mudar*. São Paulo, p.C3, 10 de março de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Cracolândia e os Gigolôs de Mendigo*. São Paulo, p.A2, 17 de fevereiro de 2007.
- ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal. *Kassab prosseguirá a Nova Luz*. São Paulo, p.C3, 8 de maio de 2006.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Painel do Eleitor: Nova Luz*. São Paulo, p.A5, 1 de maio de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Painel do Eleitor: Concessões Urbanísticas*. São Paulo, p.A3, 27 de abril de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Maioria que Aprovou Nova Luz recebeu Doação de Imobiliária*. São Paulo, p.C6, 24 de abril de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Projeto de Desapropriação no Centro é Alvo de Protestos*. São Paulo, p.C6, 18 de março de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Entidades Criticam Revisão do Plano Diretor*. São Paulo, p.C3, 14 de março de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Gestão Kassab quer 'terceirizar' bairros para revitalização*. São Paulo, p.C6, 26 de fevereiro de 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Mesmo Emperrado Projeto Nova Luz será Ampliado*. São Paulo, p.C8, 17 de novembro de 2008.
- FOLHA DE SÃO PAULO (b), Jornal. *Cracolândia vai a Leilão em um só Lote para virar Bairro*. São Paulo, p.C2, 19 de maio de 2007.
- FOLHA DE SÃO PAULO (a), Jornal. *Nova Luz já tem Projeto de Ampliação*. São Paulo, p.C2, 19 de maio de 2007.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Prefeitura abre Licitação para reformar a Santa Ifigênia*. São Paulo, p.C2, 12 de maio de 2007.
- FOLHA DE SÃO PAULO, Jornal. *Prefeitura vai Desapropriar mais Casas na 'Cracolândia'*. São Paulo, p.Cidade-8, 17 de maio de 2007.
- GAZETA MERCANTIL, Jornal. *Uma Esperança para a Revitalização da Luz*. São Paulo, p.9, 29 de janeiro de 2009.
- JORNAL DA TARDE, Jornal. *Nova Luz é alvo de protesto de lojistas*. In: *Cidades, São Paulo*, 18 de março de 2009. Disponível em <http://www.jt.com.br/editorias/2009/03/18/ger-1.94.4.20090318.20.1.xml>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *Setor Imobiliário Doa R\$ 1 Milhão a Vereadores*. São Paulo, p.11A, 3 de março de 2009.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *Concessão Vai Acelerar Mudanças*. São Paulo, p.3A, 27 de janeiro de 2009.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *Prefeitura Quer Assinar Contratos em 30 Dias*. São Paulo, p.6A, 7 de agosto de 2008.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *Adeus, Cracolândia*. São Paulo, p.3, 27 de outubro de 2007.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *AIB Pagou Projeto de Lerner para a Nova Luz*. São Paulo, p.6A, 28 de abril de 2009.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *A Cracolândia está Deserta*. São Paulo, p.6A, 6 de setembro de 2007.

JORNAL DA TARDE, Jornal. *Ex-Cracolândia Atrai Empresas*. São Paulo, p.6A, 10 de março de 2007.

JORNAL DO COMÉRCIO, Jornal. *Prefeitura Convoca Empresas para Revitalizar o Centro*. São Paulo, p.A-16, 17 de maio de 2007.

NOSSA SÃO PAULO, Movimento. *Comerciantes abandonam audiência pública e vão à Justiça contra Projeto Nova Luz*. In: *Nossa São Paulo na Câmara*, 14 de abril de 2009. Disponível em <<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/2828>>. Acesso em 4 de dezembro de 2009.

VALOR ECONÔMICO, Jornal. *Iniciativa Privada Perde Interesse pelo projeto Nova Luz*. São Paulo, p.A-12, 13 de agosto de 2007.

## APÊNDICE I – Roteiro das Entrevistas sobre a Concessão Urbanística

As entrevistas em profundidade necessárias para o desenvolvimento da pesquisa foram pensadas e redigidas após análise documental matérias publicadas em jornais e audiências públicas. A escolha dessa técnica de coleta de dados baseou-se no pressuposto de que o conhecimento, a compreensão, as interpretações, as experiências e as interações das pessoas são propriedades significativas da realidade social que a questão da pesquisa pretende explorar e que podem ser mais facilmente obtidas através de um contato direto com atores selecionados.

Os entrevistados foram mapeados conforme sua relevância no processo de desenvolvimento do projeto de lei da concessão urbanística. Selecionamos determinados atores, utilizando os seguintes critérios: atuação no processo, impacto sobre a agenda e prioridade de investigação. Como muitos atores do Poder Público Municipal da gestão político-partidário atual constantemente expressaram suas opiniões em matérias de jornal e entrevistas de rádio, priorizaram-se atores da gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004) e atores exógenos (SECOVI e ACSI). Isso significa que a opinião e a visão de atores da atual gestão foram incorporadas por meio da recuperação das matérias impressas em jornais, considerando-as equivalentes às entrevistas em profundidade.

As entrevistas foram agendadas com antecedência e as questões foram redigidas, objetivando:

- a. O entendimento dos componentes básicos da formulação da concessão urbanística antes de sua regulamentação para utilização no projeto Nova Luz;
- b. O entendimento sobre a inserção do instrumento urbanístico na agenda pública governamental durante a gestão José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (DEM);
- c. O entendimento sobre os pontos de conflitos entre os atores que se opuseram à aprovação do instrumento urbanístico na Câmara de Vereadores, e sua regulamentação no projeto Nova Luz, com aqueles que foram favoráveis ou se favoreceram com essas aprovações.

Foram seis os entrevistados: um secretário de planejamento e dois assessores de SEMPLA na gestão PT (2001-2004), um técnico do Poder Público Municipal presente nas últimas três gestões (PT, PSDB e DEM), um representante do SECOVI e um representante da ACSI. O nome do entrevistado, a data da entrevista em uma descrição profissional dos entrevistados encontram-se a seguir:

1. Paulo Lomar, entrevistado em 26/01/2010.

Paulo Lomar é advogado, atual membro do GT jurídico do Movimento Nossa São Paulo e ex-assessor jurídico da SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo durante a gestão PT Marta Suplicy (2001-2004).

2. Jorge Wilhelm, entrevistado em 20/01/2010.

Jorge Wilhelm é arquiteto, urbanista, ex-secretário da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento durante a gestão Paulo Egydio Martins (1975-1979), ex-secretário da SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo durante a gestão PSDB Mário Covas (1983-1986), ex-presidente da EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (1991-1994) e ex-secretário da SEMPLA – Secretaria

Municipal de Planejamento de São Paulo durante a gestão PT Marta Suplicy (2001-2004).

3. Ivan Carlos Maglio, entrevistado em 22/01/2010.

Ivan Maglio é engenheiro civil, doutor em saúde ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo e ex-diretor do departamento de urbanismo da SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo durante a gestão PT Marta Suplicy (2001-2004), responsável pela formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo 2002-2012.

4. José Marinho Nery, entrevistado em 18/01/2009.

José Marinho Nery Jr. é arquiteto, urbanista, doutor pela FAUUSP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo e servidor público municipal a mais de 20 anos, trabalhando, entre outras, nas gestões PT Marta Suplicy (2001-2004), PSDB-DEM José Serra-Gilberto Kassab (2005-2008) e DEM Gilberto Kassab (2009-atual) na SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo e na atual SMDU – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo.

5. Paulo César Garcia, entrevistado em 19/01/2010.

Paulo Garcia é comerciante de eletroeletrônicos na região da Santa Ifigênia e presidente da ACSI – Associação dos Comerciantes do Bairro da Santa Ifigênia desde sua inauguração em 2005.

6. Claudio Bernardes, entrevistado em 27/01/2010.

Claudio Bernardes é vice-presidente do SECOVI – Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (gestão 2009 - atual), pró-reitor da Universidade SECOVI e presidente da Ingaí Incorporadora S/A.

As entrevistas tiveram duração de quarenta minutos, usando roteiro de perguntas preestabelecido. Todas foram gravadas. Solicitou-se aos entrevistados, antes do início das entrevistas, o consentimento para a utilização de seu conteúdo, principalmente a expressão de suas ideias centrais, na dissertação de mestrado. As entrevistas foram fielmente transcritas e revisadas para análise seguinte.

A fim de refletir sobre o processo de formulação, discussão e regulamentação da concessão urbanística, seria ideal um mapeamento completo de todos os atores governamentais, não-governamentais, individuais e coletivos, envolvidos na delimitação da agenda de políticas urbanas em São Paulo, e entrevistá-los. Tal mapeamento e as respectivas entrevistas, porém, seria demasiado amplo para uma dissertação de mestrado, inviabilizando sua execução. Por essa razão, resolvemos centrar as entrevistas nos atores acessíveis e considerados relevantes segundo os critérios anteriormente expostos.

Utilizou-se um roteiro básico de perguntas durante as entrevistas, a primeira parte das perguntas referia-se ao instrumento da concessão urbanística e a segunda parte das perguntas referia-se ao projeto Nova Luz.

Antes de cada questão referente à concessão urbanística era lida uma introdução para situar o entrevistado no contexto que a questão estava inserida. As perguntas sobre a concessão urbanística e as respectivas introduções estão a seguir:

Introdução a pergunta 01: O Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta os artigos 182 e 183 sobre as políticas urbanas no Brasil, propõe uma série de instrumentos que poderão ser aplicados dentro dos planos diretores municipais, entre eles algumas concessões como a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia. A concessão urbanística não foi prevista pelo Estatuto, apesar da lei em seu artigo de número 4º explicitar: “Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos”, o que muitos acreditam que o termo “entre outros” possa dar margem para que as municipalidades criem novos instrumentos, além dos explicitados pelo Estatuto.

Pergunta número 01: Como foi criada a concessão urbanística? Quem, quando e por quê?

Introdução a pergunta 02: O artigo 239 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, lei nº 13.430 de 2002, “Da Concessão Urbanística”, explicita que “a empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção”. Porém, no projeto de lei municipal nº 87 de 2009, aquele que regulamenta o instrumento da concessão urbanística, em seu artigo 26, ele estabelece que “incumbe à empresa concessionária: VIII - promover as desapropriações, judicial ou amigavelmente, na forma autorizada na concessão, efetuando o pagamento das indenizações devidas aos proprietários e possuidores afetados, sob sua inteira e exclusiva responsabilidade”. Ou seja, a questão da transferência da desapropriação ao particular é explicitada apenas no projeto de lei que regulamenta a concessão urbanística.

Pergunta número 02: Existe alguma diferença da concessão urbanística pensada pela gestão do PT e pela gestão do PSDB/DEM?

Introdução a pergunta 03: O projeto de lei municipal sobre a concessão urbanística, nº 87 de 2009, estabelece que “a empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, por meio da exploração direta ou indireta de áreas públicas abrangida pela intervenção urbana.

Pergunta número 03: Durante a discussão deste projeto de lei, por ser um instrumento urbanístico novo, ele foi parar na Justiça, para se saber da legalidade; ainda, existem atores que afirmam que vai haver a privatização do espaço público por meio da aplicação do instrumento da concessão urbanística. Como o senhor recebe essa afirmação?

Introdução a pergunta 04: Os concessionários de serviços públicos no Brasil podem promover desapropriações desde 1941, para construir a infra-estrutura necessária e efetivamente, após, proceder com a prestação de serviços públicos e cobrança de taxas tarifárias. Alguns exemplos de concessionárias são as empresas de luz e energia, água e esgoto, estradas e rodovias.

Pergunta número 04: Por que o poder público municipal paulistano pretende promover a requalificação urbana, transferindo o encargo de desapropriar ao particular, que legalmente não possuía tal aptidão jurídica (desapropriar para urbanizar), para receber esses poderes inerentes ao poder público?

As perguntas sobre o projeto Nova Luz, estão a seguir:

Pergunta número 01: A questão da requalificação da região central não é uma questão nova, após décadas de aparente descaso, as últimas gestões vêm se debruçando sobre este tema. Por que, dentre os inúmeros instrumentos urbanísticos constantes no plano diretor, a gestão PSDB/DEM se utiliza da concessão urbanística para tentar transformar parte do Centro? Ele seria o instrumento urbanístico, entre os constantes no plano diretor, mais adequado para este fim?

Pergunta número 02: No sentido de mapear os atores envolvidos no processo de discussão pela sociedade civil do projeto da Nova Luz, de acordo com seu ponto de vista, quem seriam aqueles favoráveis e aqueles contrários à sua aprovação e implementação?

Pergunta número 03: O SECOVI vem se posicionando contra o projeto Nova Luz por causa do engessamento que se faz das zonas ZEIS na área do projeto. A defesa do SECOVI é que deveria haver uma pluralidade de usos e a zona ZEIS deveria estar pulverizada por toda a região da Cracolândia, não concentrada em poucos quarteirões como se fosse um “gueto”. A discussão sobre as zonas ZEIS ocorreu na Câmara Municipal de São Paulo durante o debate do Plano Diretor Estratégico 2002-2012, apesar de a entidade pronunciar que este debate nunca aconteceu. Como o senhor recebe essas afirmações?



**APÊNDICE II – Projeto de Lei nº 87 de 2009, sobre a Concessão Urbanística**

Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo, bem como autoriza o Executivo a aplicá-la nas áreas do Projeto Nova Luz.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

**TÍTULO I****DA CONCESSÃO URBANÍSTICA**

Art. 1º. A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana, área de intervenção urbana ou de projeto urbanístico estratégico para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo único. São diretrizes que podem justificar a realização de intervenção urbana mediante a concessão urbanística:

I - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;

II - racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;

III - promover e tornar mais eficientes, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;

IV - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

V - permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização;

VI - recuperar áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;

VII - estimular a reestruturação e requalificação urbanística para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura, estimulando investimentos e revertendo o processo de esvaziamento populacional ou imobiliário;

VIII - estimular o adensamento de áreas já dotadas de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir custos;

IX - adequar a urbanização às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modos de vida;

X - possibilitar a ocorrência de tipologias arquitetônicas diferenciadas e facilitar a reciclagem das edificações para novos usos.

Art. 2º. Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo único. A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes,

por meio da alienação ou locação de imóveis, da exploração direta ou indireta de áreas públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados.

Art. 3º. Podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico.

§ 1º. A área resultante de urbanização ou de reurbanização mediante concessão urbanística deverá ser dotada, conforme o caso, de infra-estrutura de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais, de transporte público de passageiros e viário público com pavimentação adequada, preferentemente com piso drenante, rede de telecomunicações, rede de gás canalizado e equipamentos comunitários destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social.

§ 2º. O parcelamento de área necessário para a execução do projeto urbanístico da concessão deverá observar as normas gerais da legislação nacional e municipal aplicável ao parcelamento do solo para fins urbanos, as da lei do plano diretor estratégico e as da lei da operação urbana consorciada ou do respectivo projeto estratégico na qual esteja inserida a área objeto da concessão urbanística.

§ 3º. Conforme as necessidades de cada caso, a intervenção urbana pretendida, de acordo com o projeto urbanístico referido no art. 9º desta lei, poderá ser objeto de mais de uma concessão urbanística.

§ 4º. Poderá integrar o objeto da concessão urbanística tanto a exploração do solo quanto do subsolo e do espaço aéreo, inclusive a implantação de garagens subterrâneas e a gestão das redes de infra-estrutura instaladas em áreas municipais.

Art. 4º. A concessão urbanística fica sujeita ao regime jurídico das concessões comuns regidas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as complementações constantes desta lei, e das concessões patrocinadas previstas na Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, e na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, sem prejuízo da aplicação das normas com ela compatíveis das leis que lhe são correlatas.

§ 1º. São correlatas com o regime jurídico das concessões comuns e a elas aplicáveis subsidiariamente as normas pertinentes e com elas compatíveis das Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como da Lei Municipal nº 13.278, de 7 de janeiro de 2002.

§ 2º. Se o contrato de concessão urbanística estabelecer contrapartida do Poder Público Municipal com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação técnica ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil faça parte, poderão ser admitidas na licitação as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

Art. 5º. A concessão urbanística deve ser autorizada por lei específica, que estabelecerá os parâmetros urbanísticos aplicáveis, e só pode ter por objeto uma área contínua destinada a intervenção urbana com base na lei do plano diretor.

Parágrafo único. Não será exigida a autorização de que trata o caput deste artigo nos casos em que não houver necessidade de alteração de parâmetros urbanísticos e demais disposições legais aplicáveis à intervenção urbana pretendida.

Art. 6º. Não se aplica às obras efetuadas com base nesta lei o disposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.671, de 28 de outubro de 1988.

Parágrafo único. As leis de melhoramento viário incidentes sobre a área da concessão urbanística não impedirão a modificação dos logradouros existentes, nos termos desta lei, nem impedirão a edificação nas áreas por eles atingidas, não sendo aplicáveis a tais casos as vedações estabelecidas pelos artigos 4º e 5º Lei nº 11.228, de 26 de junho de 1992.

Art. 7º. A autorização para a abertura de licitação para a concessão urbanística será precedida de estudos e providências de responsabilidade do poder concedente para a definição dos objetivos, diretrizes e parâmetros de interesse público específico para a intervenção urbana a ser realizada por meio da concessão, compreendendo, no mínimo, o seguinte:

- I - estudos de viabilidade econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área;
- II - estudos de impacto ambiental ou de vizinhança, o que couber;
- III - relatório circunstanciado dos principais conteúdos dos estudos efetuados e das providências a serem executadas com o demonstrativo quantitativo e qualitativo dos custos e benefícios sociais, urbanísticos e ambientais da intervenção urbana a ser realizada;
- IV - realização de uma audiência pública na área central do Município e na de cada uma das Subprefeituras em que será realizada a intervenção urbana, possibilitando a interação com proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados eventualmente interessados.

Art. 8º. O projeto de concessão urbanística será objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado e as minutas do edital e do contrato, fixando-se prazo para fornecimento de sugestões, realizando-se uma audiência pública ao término deste prazo.

Art. 9º. A execução da intervenção urbana por meio da concessão urbanística será precedida da elaboração de projeto urbanístico específico em conformidade com a lei do plano diretor estratégico, a ser aprovado pelo poder concedente, o qual conterá, conforme o caso, os seguintes elementos:

- I - definição das modificações no sistema viário;
- II - localização e definição da infra-estrutura urbana e dos equipamentos comunitários;
- III - localização e definição dos espaços públicos de uso comum e especial;
- IV - definição dos parâmetros e diretrizes urbanísticos, ambientais e sociais;
- V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana.

§ 1º. O projeto urbanístico deve ser submetido para análise e deliberação, em caráter preferencial, preliminarmente à abertura da licitação, no que se refere à preservação do patrimônio cultural e histórico, parcelamento do solo, trânsito, preservação do meio ambiente, e adequação dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

§ 2º. As diretrizes emitidas nos termos do parágrafo anterior vincularão as análises posteriores dos órgãos municipais quanto aos pedidos de licenciamento de edificações formulados pelo concessionário.

§ 3º. O Poder Executivo poderá realizar concursos ou publicar edital de chamamento de pessoas físicas ou jurídicas interessadas em apresentar projetos, estudos, levantamentos e investigações que subsidiem a modelagem da concessão urbanística, os quais serão remunerados na forma prevista no artigo 21 da Lei Federal nº 8.987, de 1995.

Art. 10. O concessionário pode utilizar os instrumentos jurídicos autorizados na legislação vigente em conformidade com os respectivos limites legais, tais como, o direito de preempção, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a concessão real de uso e outros conexos para adequado cumprimento da concessão urbanística.

Parágrafo único. A utilização do direito de preempção, do direito de superfície e da concessão real de uso sobre imóvel de domínio público depende de prévia autorização legal.

Art. 11. A Prefeitura Municipal efetuará a declaração de utilidade pública e de interesse social dos imóveis a serem objeto de desapropriação urbanística para a execução do projeto urbanístico específico mediante concessão urbanística nos termos autorizados na alínea “i” do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e no art. 44 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Parágrafo único. O concessionário, com fundamento no art. 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e na declaração a que se refere este artigo, promoverá a desapropriação judicial ou amigável dos imóveis a serem desapropriados, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, bem como assumindo a condição de proprietária dos respectivos imóveis nos termos do contrato de concessão urbanística.

Art. 12. Quando permitida, no edital de licitação, a participação de empresas em consórcio, serão observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de sociedade de propósito específico, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio durante a licitação e até a constituição da sociedade de propósito específico;

III - apresentação dos documentos exigidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal e as condições de liderança da empresa responsável pelo consórcio;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º. A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão urbanística, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

§ 2º. A empresa licitante vencedora fica obrigada a constituir, antes da adjudicação do certame, sociedade de propósito específico para assumir os compromissos de concessionária até a completa execução da intervenção urbana dentro do prazo fixado no contrato de concessão urbanística antes de sua assinatura.

§ 3º. Poderá ser exigido pelo edital de licitação que a Prefeitura do Município de São Paulo receba 1 (uma) ação da empresa de propósito específico, com poder de participação nas decisões da empresa com a finalidade de controle do cumprimento do objeto da concessão urbanística, nos termos do edital.

Art. 13. O poder concedente, antes da abertura da licitação, poderá proceder à pré-qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e conexas das empresas ou consórcios de empresas que queiram participar da licitação de concessão urbanística a fim de efetuar análise mais detida da qualificação técnica das interessadas.

§ 1º. A adoção do procedimento de pré-qualificação será feita mediante proposta da autoridade competente do poder concedente, aprovada pela autoridade imediatamente superior.

§ 2º. Na pré-qualificação serão observadas as exigências legais relativas à concorrência, à convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação.

Art. 14. A licitação da concessão urbanística deverá ser autorizada pelo Prefeito, mediante despacho fundamentado, que efetuará a definição do objeto, área de abrangência, prazo e diretrizes a serem observadas.

Art. 15. A licitação será aberta na modalidade concorrência mediante edital elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria aplicável às concessões comuns, que conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à adequada execução da intervenção urbana;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos ou disponibilizados, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da sociedade concessionária em relação a alterações a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade e a atualização da intervenção urbana aos fins de interesse público a que se destina;

VIII - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

IX - a indicação dos bens reversíveis e dos que forem objeto de imediata incorporação ao patrimônio público, de suas características e de outras condições conexas;

X - a expressa indicação do concessionário como responsável pelo ônus da concretização das desapropriações necessárias à completa execução da intervenção urbana, ou para a instituição de servidão administrativa ou urbanística, observada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades;

XI - a exigência de constituição de sociedade de propósito específico, antes da adjudicação do certame, com o objetivo único e exclusivo de realização da intervenção urbana prevista no edital;

XII - a exigência, se for o caso, de o concessionário ressarcir os dispêndios correspondentes aos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, antes da assinatura do contrato de concessão urbanística;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;

XIV - a minuta do respectivo contrato de concessão urbanística, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 19 desta lei e outras porventura necessárias e adequadas;

XV - os dados relativos às obras da intervenção urbana, dentre os quais os elementos básicos do projeto referido no art. 9º desta lei;

XVI - as garantias a serem exigidas para assegurar o adequado e completo cumprimento do contrato de concessão urbanística a que se referir o edital limitadas ao valor das obras da intervenção urbana.

§ 1º. Entende-se por atualização da intervenção urbana, a que se refere o inciso VII do “caput” deste artigo, o uso de métodos, técnicas, instalações e equipamentos que correspondam aos padrões de modernidade propiciados pelo progresso tecnológico, bem como a sua melhoria e a ampliação de acordo com as diretrizes da lei do plano diretor para atendimento das necessidades dos usuários da cidade.

§ 2º. Poderá ser prevista a obrigação de o concessionário incluir, na alienação dos imóveis resultantes da concessão, cláusulas que possibilitem o atendimento dos objetivos da intervenção urbana, inclusive no que se refere à manutenção de características de construção e de uso do bem, por prazo determinado, nos termos definidos no edital.

Art. 16. O julgamento da licitação de concessão urbanística poderá ser precedido da etapa de qualificação das propostas técnicas, desclassificando-se as empresas licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, as quais não participarão da fase seguinte da licitação.

Parágrafo único. O exame das propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 17. No julgamento da licitação para a concessão urbanística será considerado um dos seguintes critérios:

I - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

II - a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

III - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;

IV - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas;

V - menor valor da contrapartida a ser paga pela Administração Pública, no caso de concessão patrocinada;

VI - melhor proposta em razão da combinação do critério do inciso V com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital, no caso de concessão patrocinada.

§ 1º. O edital de licitação conterá parâmetros e exigências para a formulação de propostas técnicas.

§ 2º. O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

§ 3º. Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

Art. 18. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

§ 1º. Considerar-se-á também desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade.

§ 2º. Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo, qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que, em consequência da natureza jurídica da licitante, comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes.

Art. 19. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de realização da intervenção urbana;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da intervenção urbana;

- IV - aos cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão;
- V - à forma e meios de remuneração da concessionária por meio da exploração da intervenção urbana e de projetos associados;
- VI - critérios objetivos de avaliação de desempenho;
- VII - compartilhamento de ganhos econômicos efetivos da concessionária decorrentes do risco de crédito dos financiamentos por ele utilizados com o poder concedente;
- VIII - à garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão;
- IX - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração da intervenção urbana e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e demais instalações;
- X - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução da intervenção urbana, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;
- XI - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;
- XII - aos casos de extinção da concessão urbanística;
- XIII - aos bens reversíveis e àqueles que forem objeto de imediata incorporação ao patrimônio público;
- XIV - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento de indenizações devidas à concessionária, se for o caso;
- XV - às condições para prorrogação do contrato, se couber;
- XVI - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;
- XVII - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária na forma estabelecida pela Prefeitura Municipal;
- XVIII - às obrigações da concessionária para adequada realização do controle social pela Sociedade Civil; e
- XIX - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais;
- XX - outras cláusulas, termos e obrigações peculiares ao objeto da concessão urbanística.

Parágrafo único. O prazo da concessão a ser fixado no edital da licitação, em cada caso, deverá atender ao interesse público e às peculiaridades relacionadas ao valor do investimento.

Art. 20. O contrato de concessão urbanística poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Art. 21. Incumbe à concessionária a execução da intervenção urbanística concedida, cabendo-lhe responder, independentemente de dolo ou culpa, por todos os prejuízos causados ao poder concedente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida por órgão ou entidade municipal competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º. Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros, sob sua exclusiva responsabilidade, o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares à intervenção urbanística concedida, bem como a implementação de projetos associados nos termos que forem autorizados no edital e no contrato de concessão urbanística.

§ 2º. Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º. A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento do projeto urbanístico a ser executado e das leis municipais, estaduais e nacionais sobre a intervenção em qualquer de seus aspectos.

Art. 22. A subconcessão pode ser admitida, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada, por escrito, pelo poder concedente exclusivamente para atender ao interesse de perfeita execução do objeto do contrato de concessão urbanística.

§ 1º. A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º. O subconcessionário se sub-rogará em todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Art. 23. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a imediata caducidade da concessão de pleno direito.

§ 1º. Para fins de obtenção da anuência de que trata o “caput” deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção da concessão; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato de concessão urbanística em vigor.

§ 2º. O poder concedente autorizará a assunção do controle da concessionária por seus financiadores para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços nas condições estabelecidas no contrato de concessão.

§ 3º. Na hipótese prevista no § 2º, o poder concedente exigirá dos financiadores que atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos previstos no § 1º, inciso I, deste artigo.

§ 4º. A assunção do controle autorizada na forma do § 2º deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores ante ao poder concedente.

Art. 24. Em contratos de financiamento, a concessionária poderá oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da intervenção urbana concedida até sua completa realização.

Art. 25. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar, no que couber, e fiscalizar a execução e a manutenção da intervenção urbana concedida;

II - modificar unilateralmente as disposições contratuais para atender a interesse público;

III - zelar pela boa qualidade da intervenção urbana e pela efetiva concretização dos interesses públicos a que se destina;

IV - declarar de utilidade pública ou de interesse social para o fim de desapropriação, promovendo-a diretamente ou mediante delegação à concessionária, hipótese em que será desta a responsabilidade pelo pagamento integral das indenizações devidas e despesas conexas;

V - intervir na concessão urbanística, retomá-la e extinguir a concessão nas hipóteses e nas condições previstas em lei e no contrato;

Art. 26. Incumbe à empresa concessionária:

I - cumprir e fazer cumprir as disposições legais, regulamentares e contratuais da concessão;

II - executar a intervenção urbana de acordo com o projeto urbanístico, as disposições da concessão e as normas legais;

III - proceder à aquisição e venda ou locação dos imóveis destinados a usos privados, inclusive mediante incorporação imobiliária;



IV - exercer o direito de preempção, em nome da Prefeitura Municipal e nos termos da lei, para aquisição de imóveis sujeitos a este direito com base na lei do plano diretor e no Estatuto da Cidade;

V - receber em doação de proprietário de imóvel situado no perímetro da concessão urbanística para viabilização financeira do aproveitamento do imóvel nos termos previstos no projeto urbanístico da concessão sob o compromisso de, em troca e após a realização das obras, o donatário doar ao doador unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas como pagamento da alienação do imóvel à empresa concessionária;

VI - zelar pela integridade dos bens vinculados à concessão urbanística;

VII - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

VIII - promover as desapropriações, judicial ou amigavelmente, na forma autorizada na concessão, efetuando o pagamento das indenizações devidas aos proprietários e possuidores afetados, sob sua inteira e exclusiva responsabilidade;

IX - manter regularmente escriturados os seus livros e registros contábeis e organizados os arquivos, documentos e anotações, de forma a possibilitar a inspeção a qualquer momento pelos encarregados da fiscalização;

X - franquear o acesso dos encarregados da fiscalização, a qualquer momento, aos locais das obras, equipamentos e instalações da concessionária;

XI - prestar contas periódicas à Prefeitura Municipal e à Sociedade Civil do cumprimento integral e fiel da concessão.

Art. 27. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

§1º. A fiscalização da concessão será efetuada pelo poder concedente ou por entidade conveniada ou contratada e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária, dos proprietários e usuários.

§ 2º. Na hipótese do § 1º deste artigo, a entidade conveniada ou contratada somente será responsável pela colheita e compilação de dados e elementos técnicos, que serão submetidos e analisados pela Administração para o aferimento da regularidade da execução do contrato de concessão.

Art. 28. O poder concedente poderá intervir na concessão com o fim de assegurar a sua adequação aos objetivos de interesse público, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, observado o devido processo legal.

Parágrafo único. A intervenção far-se-á mediante ato do poder concedente que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, os objetivos e limites da medida.

Art. 29. Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento para investigar e comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o exercício do direito de defesa à concessionária.

§ 1º. Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais será declarada sua nulidade, devendo o objeto da concessão urbanística ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º. O procedimento a que se refere o “caput” deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

Art. 30. Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração da intervenção urbana será devolvida à concessionária, precedida da prestação de contas pelo interventor que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Art. 31. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo final do contrato;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação;

VI - falência ou extinção da empresa concessionária.

§ 1º. Extinta a concessão, retornarão ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos à concessionária conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º. Extinta a concessão, haverá a imediata assunção da intervenção urbana pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessárias.

§ 3º. A assunção da intervenção urbana autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º. Nos casos previstos nos incisos I e II do “caput” deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização porventura devida à concessionária nas hipóteses de reversão ou de encampação.

§ 5º. Nos casos previstos nos incisos II a VI deste artigo, fica o poder concedente autorizado a alienar os imóveis adquiridos pelo concessionário em cumprimento das obrigações constantes do projeto urbanístico, diretamente ou por meio da contratação de nova concessão urbanística, hipótese em que tais bens serão alienados ao concessionário, para a devida destinação.

Art. 32. A reversão dos bens no advento do termo final do contrato far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis que ainda não tenham sido amortizados ou depreciados que tenham sido realizados para que a intervenção urbana concedida atenda plenamente aos fins de utilidade e interesse públicos que constituem sua razão de ser.

Art. 33. Considera-se encampação a retomada da concessão pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização na forma do artigo anterior.

Art. 34. A inexecução total ou parcial do contrato de concessão acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as demais disposições desta lei.

§ 1º. A caducidade da concessão pode ser declarada pelo poder concedente quando:

I - a intervenção urbana estiver sendo realizada de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as leis municipais, as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores de sua boa qualidade;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar a intervenção urbana, total ou parcialmente, ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para a manutenção e atualização da obra concedida;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de corrigir as irregularidades;

VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos e contribuições.

§ 2º. A declaração de caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência administrativa em procedimento sumário, assegurado o direito de defesa.

§ 3º. Não será instaurado procedimento de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, por escrito, os descumprimentos contratuais específicos

referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento nos termos contratuais.

§ 4º. Instaurado o procedimento e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por ato do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º. A indenização de que trata o § 4º deste artigo será devida na forma aplicável à reversão de bens e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º. Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

Art. 35. O contrato da concessão pode ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no “caput” deste artigo, a intervenção urbana concedida não poderá ser interrompida ou paralisada até o efetivo trânsito em julgado da sentença judicial.

Art. 36. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU coordenará as atividades de planejamento da concessão urbanística, observadas a compatibilidade com o Plano Diretor Estratégico e a articulação com outros planos urbanísticos já existentes, ficando incumbida da elaboração da proposta de lei específica, dos estudos e providências de responsabilidade do poder concedente e do projeto urbanístico específico, previstos nos artigos 5º, 7º e 9º desta lei, solicitando a colaboração de outros órgãos municipais, de acordo com suas competências específicas.

Art. 37. A Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana - SIURB fica incumbida da outorga da concessão urbanística nos termos desta lei e da lei específica da concessão, observadas as disposições, objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidos no Plano Diretor Estratégico, bem como as demais leis municipais aplicáveis, cabendo-lhe a abertura da licitação, a contratação, supervisão e fiscalização da concessão.

## TÍTULO II

### DO PROJETO NOVA LUZ

Art. 38. Fica o Executivo Municipal autorizado a aplicar a concessão urbanística nas áreas delimitadas pelos perímetros do Projeto Nova Luz.

§ 1º. Para os fins desta Lei, considera-se Projeto Nova Luz o conjunto das intervenções urbanísticas necessárias para a execução de plano de urbanização no perímetro definido pelo § 1º do art. 1º da Lei nº 14.096, de 8 de dezembro de 2005.

§ 2º. A concessão urbanística autorizada no “caput” deste artigo atenderá às normas gerais de concessão urbanística, previstas no Título I desta lei.

Art. 39. Aplica-se nas áreas do perímetro do Projeto Nova Luz, no que couber, a Lei nº 12.349, de 6 de junho de 1997 - Operação Urbana Centro, especialmente os seus artigos 3º, 4º, 6º, 7º e 9º.

§ 1º. Poderão ser adotados, no perímetro do Projeto Nova Luz, os parâmetros urbanísticos decorrentes da adesão à Operação Urbana Centro, nos termos da Lei nº 12.349, de 1997, ficando facultado ao Poder Executivo considerar a respectiva contrapartida financeira como compreendida nas obras realizadas em função do projeto e no valor pago ao poder concedente pela outorga da concessão urbanística.

§ 2º. Não se aplicam ao Projeto Nova Luz o inciso I do “caput” do art. 4º e o § 1º do art. 6º da Lei nº 12.349, de 1997.

Art. 40. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação. Às Comissões competentes.”

**APÊNDICE III – Lei Municipal nº 14.917 de 2009, sobre a Concessão Urbanística**

Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo.

GILBERTO KASSAB, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, faz saber que a Câmara Municipal, em sessão de 22 de abril de 2009, decretou e eu promulgo a seguinte lei:

Art. 1º. A concessão urbanística constitui instrumento de intervenção urbana estrutural destinado à realização de urbanização ou de reurbanização de parte do território municipal a ser objeto de requalificação da infra-estrutura urbana e de reordenamento do espaço urbano com base em projeto urbanístico específico em área de operação urbana ou área de intervenção urbana para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas na lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo único. São diretrizes que podem justificar a realização de intervenção urbana mediante a concessão urbanística:

I - elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio da preservação dos recursos naturais e da proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural, urbanístico, arqueológico e paisagístico;

II - racionalizar o uso da infra-estrutura instalada, em particular a do sistema viário e de transportes, evitando sua sobrecarga ou ociosidade;

III - promover e tornar mais eficientes, em termos sociais, ambientais, urbanísticos e econômicos, os investimentos dos setores público e privado;

IV - prevenir distorções e abusos no desfrute econômico da propriedade urbana e coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;

V - permitir a participação da iniciativa privada em ações relativas ao processo de urbanização;

VI - recuperar áreas degradadas ou deterioradas visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;

VII - estimular a reestruturação e requalificação urbanística para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura, estimulando investimentos e revertendo o processo de esvaziamento populacional ou imobiliário;

VIII - estimular o adensamento de áreas já dotadas de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir custos;

IX - adequar a urbanização às necessidades decorrentes de novas tecnologias e modos de vida;

X - possibilitar a ocorrência de tipologias arquitetônicas diferenciadas e facilitar a reciclagem das edificações para novos usos.

Art. 2º. Para os fins desta lei, concessão urbanística é o contrato administrativo por meio do qual o poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, delega a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de obras urbanísticas de interesse público, por conta e risco da empresa concessionária, de modo que o investimento desta seja remunerado e amortizado mediante a exploração dos imóveis resultantes destinados a usos privados nos termos do contrato de concessão, com base em prévio projeto urbanístico específico e em cumprimento de objetivos, diretrizes e prioridades da lei do plano diretor estratégico.

Parágrafo único. A empresa concessionária obterá sua remuneração, por sua conta e risco, nos termos estabelecidos no edital de licitação e no contrato, dentre outras fontes, por meio da alienação ou locação de imóveis, inclusive dos imóveis desapropriados e das unidades imobiliárias a serem construídas, da exploração direta ou indireta de áreas

públicas na área abrangida pela intervenção urbana ou qualquer outra forma de receita alternativa, complementar ou acessória, bem como pela receita de projetos associados.

Art. 3º. Podem ser objeto de concessão urbanística, entre outras intervenções estruturais, as obras relativas a modificação do sistema viário, da estrutura fundiária, de instalações e equipamentos urbanos, inclusive sistema de transporte público, e da localização de logradouros públicos, a demolição, reforma, ampliação ou construção de edificações nos termos estabelecidos no respectivo projeto urbanístico específico.

§ 1º. A área resultante de urbanização ou de reurbanização mediante concessão urbanística deverá ser dotada, conforme o caso, de infra-estrutura de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e iluminação pública, sistema de manejo de águas pluviais, de transporte público de passageiros e viário público com pavimentação adequada, atendidas as normas de acessibilidade e preferentemente com piso drenante, rede de telecomunicações, rede de gás canalizado e equipamentos comunitários destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social.

§ 2º. O parcelamento de área necessário para a execução do projeto urbanístico específico da concessão deverá observar as normas gerais da legislação nacional e municipal aplicável ao parcelamento do solo para fins urbanos, as da lei do plano diretor estratégico e as da lei da operação urbana consorciada ou do respectivo projeto estratégico na qual esteja inserida a área objeto da concessão urbanística.

§ 3º. Conforme as necessidades de cada caso, a intervenção urbana pretendida, de acordo com o projeto urbanístico específico referido no art. 8º desta lei, poderá ser objeto de mais de uma concessão urbanística.

§ 4º. Poderá integrar o objeto da concessão urbanística tanto a exploração do solo quanto do subsolo e do espaço aéreo, inclusive a implantação de garagens subterrâneas e a gestão das redes de infra-estrutura instaladas em áreas municipais.

Art. 4º. A concessão urbanística fica sujeita ao regime jurídico das concessões comuns regidas pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, com as complementações constantes desta lei, e das concessões patrocinadas previstas na Lei Municipal nº 14.517, de 16 de outubro de 2007, e na Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, sem prejuízo da aplicação das normas com ela compatíveis das leis que lhe são correlatas.

§ 1º. São correlatas com o regime jurídico das concessões comuns e a elas aplicáveis subsidiariamente as normas pertinentes e com elas compatíveis das Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.257, de 10 de julho de 2001, bem como da Lei Municipal nº 13.278, de 7 de janeiro de 2002.

§ 2º. Se o contrato de concessão urbanística estabelecer contrapartida do Poder Público Municipal com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação técnica ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil faça parte, poderão ser admitidas na licitação as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

Art. 5º. Toda concessão urbanística deve ser autorizada por lei específica, que estabelecerá os parâmetros urbanísticos aplicáveis, e só pode ter por objeto uma área contínua destinada a intervenção urbana com base na lei do plano diretor estratégico,

mesmo que não haja necessidade de alteração de parâmetros urbanísticos e demais disposições legais aplicáveis.

§ 1º. Cada autorização legislativa, no âmbito da respectiva lei específica, deverá conter o perímetro específico e as diretrizes específicas da concessão urbanística por ela autorizada, que orientarão a transformação urbanística pretendida para a região, de acordo com as suas características e potencialidades.

§ 2º. O Poder Legislativo poderá sustar a autorização legislativa de que trata este artigo caso a concessão urbanística não observe o perímetro específico e as diretrizes específicas autorizadas.

Art. 6º. Não se aplica às obras efetuadas com base nesta lei o disposto nos artigos 1º e 2º da Lei nº 10.671, de 28 de outubro de 1988.

Parágrafo único. As leis de melhoramento viário incidentes sobre a área da concessão urbanística não impedirão a modificação dos logradouros existentes, nos termos desta lei, nem impedirão a edificação nas áreas por eles atingidas, não sendo aplicáveis a tais casos as vedações estabelecidas pelos artigos 4º e 5º da Lei nº 11.228, de 26 de junho de 1992.

Art. 7º. A autorização para a abertura de licitação para a concessão urbanística será precedida de estudos e providências de responsabilidade do poder concedente para a definição dos objetivos, diretrizes e parâmetros de interesse público específico para a elaboração do projeto urbanístico específico da intervenção a ser realizada por meio da concessão, compreendendo, no mínimo, o seguinte:

I - estudos de viabilidade econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área;

II - estudos de impacto ambiental ou de vizinhança;

III - relatório circunstanciado dos principais conteúdos dos estudos efetuados e das providências a serem executadas com o demonstrativo quantitativo e qualitativo dos custos e benefícios sociais, urbanísticos e ambientais da intervenção urbana a ser realizada;

IV - realização de uma audiência pública na área central do Município e na de cada uma das Subprefeituras em que será realizada a intervenção urbana, possibilitando a interação com proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados eventualmente interessados.

Art. 8º. O projeto urbanístico específico da intervenção urbana a ser realizada por meio da concessão urbanística, em conformidade com a lei do plano diretor estratégico, conterá, conforme o caso, os seguintes elementos:

I - definição das modificações no sistema viário;

II - localização e definição da infra-estrutura urbana e dos equipamentos comunitários;

III - localização e definição dos espaços públicos de uso comum e especial;

IV - definição dos parâmetros e diretrizes urbanísticos, ambientais e sociais;

V - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana.

§ 1º. O projeto urbanístico específico deve ser submetido para análise e deliberação, em caráter preferencial, preliminarmente à abertura da licitação, para a definição das diretrizes relativas à preservação do patrimônio cultural e histórico, parcelamento do solo, trânsito, preservação do meio ambiente e adequação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, devendo ser submetido, ao final, à Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CTLU).

§ 2º. As diretrizes emitidas nos termos do parágrafo anterior vincularão as análises posteriores dos órgãos municipais quanto aos pedidos de licenciamento de edificações formulados pelo concessionário.

§ 3º. O Poder Executivo poderá realizar concursos ou publicar edital de chamamento de pessoas físicas ou jurídicas interessadas em apresentar projetos, estudos, levantamentos

e investigações que subsidiem a modelagem da concessão urbanística, os quais serão remunerados na forma prevista no art. 21 da Lei Federal nº 8.987, de 1995.

Art. 9º. O projeto de concessão urbanística será objeto de consulta pública, com antecedência mínima de 30 (trinta) dias da publicação do edital da respectiva licitação, mediante publicação de aviso na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, no qual serão informadas as justificativas para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e seu valor estimado e as minutas do edital e do contrato, fixando-se prazo para fornecimento de sugestões, realizando-se uma audiência pública ao término deste prazo.

Art. 10. O concessionário pode utilizar os instrumentos jurídicos autorizados na legislação vigente em conformidade com os respectivos limites legais, tais como, o direito de preempção, o consórcio imobiliário, o direito de superfície, a concessão real de uso e outros conexos para adequado cumprimento da concessão urbanística.

Parágrafo único. A utilização do direito de preempção, do direito de superfície e da concessão real de uso sobre imóvel de domínio público depende de prévia autorização legal.

Art. 11. A Prefeitura Municipal efetuará a declaração de utilidade pública e de interesse social dos imóveis a serem objeto de desapropriação urbanística para a execução do projeto urbanístico específico mediante concessão urbanística nos termos autorizados na alínea "i" do art. 5º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e no art. 44 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

§ 1º. O concessionário, com fundamento no art. 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e na declaração a que se refere este artigo, promoverá a desapropriação judicial ou amigável dos imóveis a serem desapropriados, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, bem como assumindo a condição de proprietária dos respectivos imóveis, com poderes para promover as alterações registrárias necessárias para a realização de incorporações imobiliárias e a implementação do projeto urbanístico específico, nos termos do contrato de concessão urbanística.

§ 2º. A desapropriação, uma vez obtida a imissão na posse, será irrevogável e irrevogável, sendo defeso ao Poder Público Municipal ou ao concessionário desistir ou renunciar aos direitos e obrigações a ela relativos.

Art. 12. Quando permitida, no edital de licitação, a participação de empresas em consórcio, serão observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso, público ou particular, de constituição de sociedade de propósito específico, subscrito pelas consorciadas;

II - indicação da empresa responsável pelo consórcio durante a licitação e até a constituição da sociedade de propósito específico;

III - apresentação dos documentos exigidos para aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal e as condições de liderança da empresa responsável pelo consórcio;

IV - impedimento de participação de empresas consorciadas na mesma licitação, por intermédio de mais de um consórcio ou isoladamente.

§ 1º. A empresa líder do consórcio é a responsável perante o poder concedente pelo cumprimento do contrato de concessão urbanística, sem prejuízo da responsabilidade solidária das demais consorciadas.

§ 2º. A empresa licitante vencedora fica obrigada a constituir, antes da adjudicação do certame, sociedade de propósito específico para assumir os compromissos de concessionária até a completa execução da intervenção urbana dentro do prazo fixado no contrato de concessão urbanística antes de sua assinatura.

§ 3º. Poderá ser exigido pelo edital de licitação que a Prefeitura do Município de São Paulo receba 1 (uma) ação da empresa de propósito específico, com poder de

participação nas decisões da empresa com a finalidade de controle do cumprimento do objeto da concessão urbanística, nos termos do edital.

Art. 13. O poder concedente, antes da abertura da licitação, poderá proceder à pré-qualificação jurídica, técnica, econômico-financeira e conexas das empresas ou consórcios de empresas que queiram participar da licitação de concessão urbanística a fim de efetuar análise mais detida da qualificação técnica das interessadas.

§ 1º. A adoção do procedimento de pré-qualificação será feita mediante proposta da autoridade competente do poder concedente, aprovada pela autoridade imediatamente superior.

§ 2º. Na pré-qualificação serão observadas as exigências legais relativas à concorrência, à convocação dos interessados, ao procedimento e à análise da documentação.

Art. 14. Observado o disposto no art. 5º, a licitação da concessão urbanística deverá ser autorizada pelo Prefeito, mediante despacho fundamentado, que efetuará a definição do objeto, área de abrangência, prazo e diretrizes a serem observadas.

Art. 15. A licitação será aberta na modalidade concorrência mediante edital elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria aplicável às concessões comuns, que conterà, especialmente:

I - o objeto, metas e prazo da concessão;

II - a descrição das condições necessárias à adequada execução da intervenção urbana;

III - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IV - prazo, local e horário em que serão fornecidos ou disponibilizados, aos interessados, os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

V - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

VII - os direitos e obrigações do poder concedente e da sociedade concessionária em relação a alterações a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade e a atualização da intervenção urbana aos fins de interesse público a que se destina;

VIII - os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento técnico e econômico-financeiro da proposta;

IX - a indicação dos bens reversíveis e dos que forem objeto de imediata incorporação ao patrimônio público, de suas características e de outras condições conexas;

X - a expressa indicação do concessionário como responsável pelo ônus da concretização das desapropriações necessárias à completa execução da intervenção urbana, ou para a instituição de servidão administrativa ou urbanística, observada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades, conforme definido no edital;

XI - a exigência de constituição de sociedade de propósito específico, antes da adjudicação do certame, com o objetivo único e exclusivo de realização da intervenção urbana prevista no edital;

XII - a exigência, se for o caso, de o concessionário ressarcir os dispêndios correspondentes aos estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, antes da assinatura do contrato de concessão urbanística;

XIII - as condições de liderança da empresa responsável, na hipótese em que for permitida a participação de empresas em consórcio;



XIV - a minuta do respectivo contrato de concessão urbanística, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 19 desta lei e outras porventura necessárias e adequadas;

XV - os dados relativos às obras da intervenção urbana, dentre os quais os elementos básicos do projeto referido no art. 8º desta lei;

XVI - as garantias a serem exigidas para assegurar o adequado e completo cumprimento do contrato de concessão urbanística a que se referir o edital limitadas ao valor das obras da intervenção urbana.

§ 1º. Entende-se por atualização da intervenção urbana, a que se refere o inciso VII do "caput" deste artigo, o uso de métodos, técnicas, instalações e equipamentos que correspondam aos padrões de modernidade propiciados pelo progresso tecnológico, bem como a sua melhoria e a ampliação de acordo com as diretrizes da lei do plano diretor para atendimento das necessidades dos usuários da cidade.

§ 2º. Poderá ser prevista a obrigação de o concessionário incluir, na alienação dos imóveis resultantes da concessão, cláusulas que possibilitem o atendimento dos objetivos da intervenção urbana, inclusive no que se refere à manutenção de características de construção e de uso do bem, por prazo determinado, nos termos definidos no edital.

§ 3º. A concessionária poderá promover a realização de incorporações imobiliárias nos imóveis desapropriados, a fim de possibilitar, ainda em fase de construção, a alienação das futuras unidades dos empreendimentos imobiliários, bem como sua dação em garantia de financiamentos.

Art. 16. O julgamento da licitação de concessão urbanística poderá ser precedido da etapa de qualificação das propostas técnicas, desclassificando-se as empresas licitantes que não alcançarem a pontuação mínima, as quais não participarão da fase seguinte da licitação.

Parágrafo único. O exame das propostas técnicas, para fins de qualificação ou julgamento, será feito por ato motivado, com base em exigências, parâmetros e indicadores de resultado pertinentes ao objeto, definidos com clareza e objetividade no edital.

Art. 17. No julgamento da licitação para a concessão urbanística será considerado um dos seguintes critérios:

I - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

II - a melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;

III - melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica;

IV - melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas;

V - menor valor da contrapartida a ser paga pela Administração Pública, no caso de concessão patrocinada;

VI - melhor proposta em razão da combinação do critério do inciso V com o de melhor técnica, de acordo com os pesos estabelecidos no edital, no caso de concessão patrocinada.

§ 1º. O edital de licitação conterà parâmetros e exigências para a formulação de propostas técnicas.

§ 2º. O poder concedente recusará propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação.

§ 3º. Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira.

Art. 18. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.

§ 1º. Considerar-se-á também desclassificada a proposta de entidade estatal alheia à esfera político-administrativa do poder concedente que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios do poder público controlador da referida entidade.

§ 2º. Inclui-se nas vantagens ou subsídios de que trata este artigo qualquer tipo de tratamento tributário diferenciado, ainda que em consequência da natureza jurídica da licitante, comprometa a isonomia fiscal que deve prevalecer entre todos os concorrentes.

Art. 19. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

II - ao modo, forma e condições de realização da intervenção urbana;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da intervenção urbana;

IV - aos cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão;

V - à forma e meios de remuneração da concessionária por meio da exploração da intervenção urbana e de projetos associados;

VI - critérios objetivos de avaliação de desempenho;

VII - à garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão;

VIII - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração da intervenção urbana e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e demais instalações;

IX - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução da intervenção urbana, bem como à indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

X - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

XI - aos casos de extinção da concessão urbanística;

XII - aos bens reversíveis e àqueles que forem objeto de imediata incorporação ao patrimônio público;

XIII - aos critérios para o cálculo e a forma de pagamento de indenizações devidas à concessionária, se for o caso;

XIV - às condições para prorrogação do contrato, se couber;

XV - à obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente, sem prejuízo do disposto no art. 38 desta lei;

XVI - à exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária na forma estabelecida pela Prefeitura Municipal;

XVII - às obrigações da concessionária para adequada realização do controle social pela Sociedade Civil, sem prejuízo do disposto no art. 38 desta lei;

XVIII - ao foro e ao modo amigável de solução das divergências contratuais;

XIX - outras cláusulas, termos e obrigações peculiares ao objeto da concessão urbanística.

Parágrafo único. O prazo da concessão a ser fixado no edital da licitação, em cada caso, deverá atender ao interesse público e às peculiaridades relacionadas ao valor do investimento.

Art. 20. O contrato de concessão urbanística poderá prever o emprego de mecanismos privados para resolução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive a arbitragem, a ser realizada no Brasil e em língua portuguesa, nos termos da Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

Art. 21. Incumbe à concessionária a execução da intervenção urbanística concedida, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade.

§ 1º. Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros, sob sua exclusiva responsabilidade, o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares à intervenção urbanística concedida, bem como a implementação de projetos associados nos termos que forem autorizados no edital e no contrato de concessão urbanística.

§ 2º. Os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente.

§ 3º. A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento do projeto urbanístico específico a ser executado e das leis municipais, estaduais e nacionais sobre a intervenção em qualquer de seus aspectos.

Art. 22. A subconcessão pode ser admitida, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada, por escrito, pelo poder concedente exclusivamente para atender ao interesse de perfeita execução do objeto do contrato de concessão urbanística.

§ 1º. A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º. O subconcessionário se sub-rogará em todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Art. 23. A transferência de concessão ou do controle societário da concessionária sem prévia anuência do poder concedente implicará a imediata caducidade da concessão de pleno direito.

§ 1º. Para fins de obtenção da anuência de que trata o "caput" deste artigo, o pretendente deverá:

I - atender às exigências de capacidade técnica, idoneidade financeira e regularidade jurídica e fiscal necessárias à assunção da concessão; e

II - comprometer-se a cumprir todas as cláusulas do contrato de concessão urbanística em vigor.

§ 2º. O poder concedente autorizará a assunção do controle da concessionária por seus financiadores para promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços nas condições estabelecidas no contrato de concessão.

§ 3º. Na hipótese prevista no § 2º, o poder concedente exigirá dos financiadores que atendam às exigências de regularidade jurídica e fiscal, podendo alterar ou dispensar os demais requisitos previstos no § 1º, inciso I, deste artigo.

§ 4º. A assunção do controle autorizada na forma do § 2º deste artigo não alterará as obrigações da concessionária e de seus controladores ante o poder concedente.

Art. 24. Em contratos de financiamento, a concessionária poderá oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, inclusive os derivados das ações de desapropriação, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da intervenção urbana concedida até sua completa realização.

Art. 25. Incumbe ao poder concedente:

I - regulamentar, no que couber, e fiscalizar a execução e a manutenção da intervenção urbana concedida;

II - modificar unilateralmente as disposições contratuais para atender a interesse público;

III - zelar pela boa qualidade da intervenção urbana e pela efetiva concretização dos interesses públicos a que se destina;

IV - declarar de utilidade pública ou de interesse social para o fim de desapropriação, promovendo-a diretamente ou mediante delegação à concessionária, hipótese em que será desta a responsabilidade pelo pagamento integral das indenizações devidas e despesas conexas;

V - intervir na concessão urbanística, retomá-la e extinguir a concessão nas hipóteses e nas condições previstas em lei e no contrato.

Art. 26. Incumbe à empresa concessionária:

I - cumprir e fazer cumprir as disposições legais, regulamentares e contratuais da concessão;

II - executar a intervenção urbana de acordo com o projeto urbanístico específico, as disposições da concessão e as normas legais;

III - proceder à aquisição e venda ou locação dos imóveis destinados a usos privados, inclusive mediante incorporação imobiliária;

IV - exercer o direito de preempção, em nome da Prefeitura Municipal e nos termos da lei, para aquisição de imóveis sujeitos a este direito com base na lei do plano diretor e no Estatuto da Cidade;

V - receber em doação de proprietário de imóvel situado no perímetro da concessão urbanística para viabilização financeira do aproveitamento do imóvel nos termos previstos no projeto urbanístico específico da concessão sob o compromisso de, em troca e após a realização das obras, o donatário doar ao doador unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas como pagamento da alienação do imóvel à empresa concessionária;

VI - zelar pela integridade dos bens vinculados à concessão urbanística;

VII - manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;

VIII - promover as desapropriações, judicial ou amigavelmente, na forma autorizada na concessão, efetuando o pagamento das indenizações devidas aos proprietários e possuidores afetados, sob sua inteira e exclusiva responsabilidade, e promovendo os atos registrários eventualmente necessários à realização de incorporações imobiliárias;

IX - manter regularmente escriturados os seus livros e registros contábeis e organizados os arquivos, documentos e anotações, de forma a possibilitar a inspeção a qualquer momento pelos encarregados da fiscalização;

X - franquear o acesso dos encarregados da fiscalização, a qualquer momento, aos locais das obras, equipamentos e instalações da concessionária;

XI - prestar contas periódicas à Prefeitura Municipal e à Sociedade Civil do cumprimento integral e fiel da concessão.

Art. 27. No exercício da fiscalização, o poder concedente terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária.

§ 1º. A fiscalização da concessão será efetuada pelo poder concedente ou por entidade conveniada ou contratada e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária, dos proprietários e usuários.

§ 2º. Na hipótese do § 1º deste artigo, a entidade conveniada ou contratada somente será responsável pela colheita e compilação de dados e elementos técnicos, que serão submetidos e analisados pela Administração para o aferimento da regularidade da execução do contrato de concessão.

Art. 28. O poder concedente poderá intervir na concessão com o fim de assegurar a sua adequação aos objetivos de interesse público, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, observado o devido processo legal. Parágrafo único. A intervenção far-se-á mediante ato do poder concedente que conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção, os objetivos e limites da medida.

Art. 29. Declarada a intervenção, o poder concedente deverá, no prazo de trinta dias, instaurar procedimento para investigar e comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o exercício do direito de defesa à concessionária.

§ 1º. Se ficar comprovado que a intervenção não observou os pressupostos legais será declarada sua nulidade, devendo o objeto da concessão urbanística ser imediatamente devolvido à concessionária, sem prejuízo de seu direito à indenização.

§ 2º. O procedimento a que se refere o "caput" deste artigo deverá ser concluído no prazo de até cento e oitenta dias, sob pena de considerar-se inválida a intervenção.

Art. 30. Cessada a intervenção, se não for extinta a concessão, a administração da intervenção urbana será devolvida à concessionária, precedida da prestação de contas pelo interventor que responderá pelos atos praticados durante a sua gestão.

Art. 31. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo final do contrato;

II - encampação;

III - caducidade;

IV - rescisão;

V - anulação;

VI - falência ou extinção da empresa concessionária.

§ 1º. Extinta a concessão, retornarão ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos à concessionária conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

§ 2º. Extinta a concessão, haverá a imediata assunção da intervenção urbana pelo poder concedente, procedendo-se aos levantamentos, avaliações e liquidações necessárias.

§ 3º. A assunção da intervenção urbana autoriza a ocupação das instalações e a utilização, pelo poder concedente, de todos os bens reversíveis.

§ 4º. Nos casos previstos nos incisos I e II do "caput" deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização porventura devida à concessionária nas hipóteses de reversão ou de encampação.

§ 5º. Nos casos previstos nos incisos II a VI deste artigo, fica o poder concedente autorizado a alienar os imóveis adquiridos pelo concessionário em cumprimento das obrigações constantes do projeto urbanístico específico, diretamente ou por meio da contratação de nova concessão urbanística, hipótese em que tais bens serão alienados ao concessionário, para a devida destinação.

Art. 32. A reversão dos bens no advento do termo final do contrato far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis que ainda não tenham sido amortizados ou depreciados que tenham sido realizados para que a intervenção urbana concedida atenda plenamente aos fins de utilidade e interesse públicos que constituem sua razão de ser.

Art. 33. Considera-se encampação a retomada da concessão pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização na forma do artigo anterior.

Art. 34. A inexecução total ou parcial do contrato de concessão acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as demais disposições desta lei.

§ 1º. A caducidade da concessão pode ser declarada pelo poder concedente quando:

I - a intervenção urbana estiver sendo realizada de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as leis municipais, as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores de sua boa qualidade, sem que as irregularidades sejam sanadas em tempo hábil ou sem justificativa, nos termos do edital;

II - a concessionária descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais ou regulamentares concernentes à concessão;

III - a concessionária paralisar a intervenção urbana, total ou parcialmente, ou concorrer para tanto, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior;

IV - a concessionária perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para a manutenção e atualização da concessão;

V - a concessionária não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos;

VI - a concessionária não atender a intimação do poder concedente no sentido de corrigir as irregularidades;

VII - a concessionária for condenada em sentença transitada em julgado por sonegação de tributos e contribuições.

§ 2º. A declaração da caducidade da concessão deverá ser precedida da verificação da inadimplência administrativa em procedimento sumário, assegurado o direito de defesa.

§ 3º. Não será instaurado procedimento de inadimplência antes de comunicados à concessionária, detalhadamente, por escrito, os descumprimentos contratuais específicos referidos no § 1º deste artigo, dando-lhe um prazo para corrigir as falhas e transgressões apontadas e para o enquadramento nos termos contratuais.

§ 4º. Instaurado o procedimento e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por ato do poder concedente, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.

§ 5º. A indenização de que trata o § 4º deste artigo será devida na forma aplicável à reversão de bens e do contrato, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária.

§ 6º. Declarada a caducidade, não resultará para o poder concedente qualquer espécie de responsabilidade em relação aos encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária.

Art. 35. O contrato da concessão pode ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no "caput" deste artigo, a intervenção urbana concedida não poderá ser interrompida ou paralisada até o efetivo trânsito em julgado da sentença judicial.

Art. 36. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU coordenará as atividades de planejamento da concessão urbanística, observadas a compatibilidade com o Plano Diretor Estratégico e a articulação com outros planos urbanísticos já existentes, ficando incumbida da elaboração da proposta de lei específica, dos estudos e providências de responsabilidade do poder concedente e do projeto urbanístico específico, previstos nos artigos 5º, 7º e 8º desta lei, solicitando a colaboração de outros órgãos municipais, de acordo com suas competências específicas.

Art. 37. A Secretaria Municipal de Infra-Estrutura Urbana e Obras - SIURB fica incumbida da outorga da concessão urbanística nos termos desta lei e da lei específica da concessão, observadas as disposições, objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidos no Plano Diretor Estratégico, bem como as demais leis municipais aplicáveis, cabendo-lhe a abertura da licitação, a contratação, supervisão e fiscalização da concessão.

Art. 38. Para a fiscalização de cada concessão urbanística, o Executivo constituirá um Conselho Gestor, de formação paritária, com representantes da Municipalidade e da Sociedade Civil, de forma a propiciar a participação dos cidadãos interessados, tais como moradores, proprietários, usuários e empreendedores, cabendo ao Conselho Gestor as providências necessárias para fiscalização, verificação e acompanhamento do

cumprimento das diretrizes da intervenção urbana e do respectivo contrato de concessão.

§ 1º. O Conselho Gestor a que se refere o "caput" deste artigo será instituído após a celebração do contrato de concessão urbanística.

§ 2º. Dos membros do Conselho, 50% (cinquenta por cento) serão representantes do Executivo e 50% (cinquenta por cento) serão representantes da Sociedade Civil, indicados no Conselho Municipal de Política Urbana - C MPU.

§ 3º. O Executivo indicará a Presidência do Conselho.

§ 4º. Será garantida a publicidade dos atos do Conselho Gestor, inclusive por meio da publicação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias no Diário Oficial da Cidade e no site oficial da Prefeitura Municipal de São Paulo.

Art. 39. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 7 de maio de 2009, 456º da fundação de São Paulo.

GILBERTO KASSAB, PREFEITO

Publicada na Secretaria do Governo Municipal, em 7 de maio de 2009.

CLOVIS DE BARROS CARVALHO, Secretário do Governo Municipal