

PROJETO “NOVA LUZ” (2005-2013): INTERVENÇÃO NA PROPRIEDADE PRIVADA E PARTICIPAÇÃO DO PODER ECONÔMICO NA REQUALIFICAÇÃO URBANA POR MEIO DA CONCESSÃO URBANÍSTICA

THE “NEW LIGHT” (2005-2013): INTERVENTION IN PRIVATE OWNERSHIP AND PARTICIPATION OF ECONOMIC POWER IN URBAN REGENERATION THROUGH URBAN GRANT

MARCO AURÉLIO BARBERATO GENGHINI¹

RESUMO: O bairro da Luz é um dos mais antigos da cidade de São Paulo. Com o passar dos anos teve importantes ciclos de importância econômica e social, vivenciando desde a década de 90 uma situação de degradação. A Prefeitura Municipal, durante a administração do Prefeito Kassab desenvolveu modelo de requalificação da área com apoio da iniciativa privada, baseada no modelo de concessão urbanística. Diversas foram as discussões acerca de captura do Poder Público por parte do poder econômico, resultando o *Projeto Nova Luz* suspenso pelo Poder Judiciário e revogado pela administração do Prefeito Haddad que, por sua vez, optou pelo desenvolvimento de modelo de Parceria Público Privada (PPP). O presente artigo, por meio do estudo de bibliografia e pesquisas sobre o tema busca investigar a influência que a iniciativa privada teve durante o desenvolvimento do *Projeto Nova Luz*.

Palavras-chave: Projeto Nova Luz, iniciativa privada, concessão urbanística, Parceria Público Privada (PPP).

ABSTRACT: The Luz neighborhood is one of the oldest in the city of São Paulo. Over the years has had important cycles of economic and social importance, experiencing since the 90s a situation of degradation. The City during the administration of Mayor Kassab developed model redevelopment of the area with the support of private initiative, based on the model urban concession. There have been several discussions about the capture of the government by the economic power, resulting Nova Luz Project suspended by the Judiciary and revoked by the administration of Mayor Haddad, who, in turn, decided to develop a model of Public Private Partnership (PPP). This paper, through the study of literature and research on the topic aims to investigate the influence that the private sector had during development of Nova Luz Project.

Keywords: Project New Light; private; granting urban; Public Private Partnership (PPP)

Sumário: 1 Introdução - 2 O “*Projeto Nova Luz*”: Contexto, história e objetivos estabelecidos pela administração do município de São Paulo nos governos Serra e Kassab - 3 A compreensão jurídica do conceito de requalificação urbana, concessão urbanística e a participação da iniciativa privada na execução do “*Projeto Nova Luz*” durante a administração Serra e Kassab (2005-2012) - 4 Os motivos determinantes da suspensão do Projeto Nova Luz pela administração Haddad (2013-2017) e pelo Poder Judiciário e o panorama futuro de atuação da iniciativa privada por meio de parceria público-privada (PPP) – 5 Considerações finais - Referências.

¹ Mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bacharel em Ciências Policiais da Segurança e Ordem Pública pela Academia de Polícia Militar do Barro Branco. E-mail: marco.genghini@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O bairro da Luz, localizado na região central da cidade de São Paulo, Brasil, é um dos mais antigos e que deteve maior importância social e econômica no final do século XIX e XX, em razão da grande circulação de pessoas em função dos terminais ferroviários e rodoviário nele localizados bem como em razão do vibrante comércio local de eletrônicos.

Com o passar dos anos, o bairro perdeu esta importância social, passando por uma degradação do seu meio ambiente urbano além de ter vivenciado um processo de perda de renda dos seus habitantes. No plano econômico, permaneceu importante na região da Rua Santa Ifigênia (em razão do comércio de eletrônicos) e nas imediações da Rua General Osório (em razão do comércio de acessórios para motocicletas).

Entretanto, a região passou a ser mais conhecida entre a população da cidade de São Paulo como *Cracolândia*, em razão de suas ruas, após a década de 90, terem sido ocupadas por centenas de pessoas em situação de rua dependentes de *crack*. Este fato histórico terminou por prejudicar ainda mais a conceituação da região.

Após a década de 70, diversos planos foram elaborados pela Prefeitura de São Paulo para recuperar o centro da cidade, que passou por forte processo de degradação urbana. Todos os planos desde então contemplavam ações para a região do bairro da Luz. O objeto do presente estudo será a análise do *Projeto Nova Luz* desenvolvido pela municipalidade, principalmente na administração do Prefeito Gilberto Kassab (2006-2012) para recuperar econômica e socialmente a região, utilizando-se para tanto do poder econômico da iniciativa privada, por meio da concessão urbanística, procedimento previsto no Estatuto das Cidades.

Também analisaremos os motivos anunciados pela Prefeitura Municipal, na nova administração Fernando Haddad (2013 – 2017) bem como pelo Poder Judiciário, para suspenderem o processo de concessão urbanística, principalmente sob os argumentos de abuso do poder econômico, cuja intenção seria a de promover um processo de gentrificação e de valorização imobiliária.

Assim, dado este emaranhado de contradições entre as declarações e posições sustentadas pelo Poder Público, iniciativa privada e sociedade, pretendemos apresentar um panorama de todos os pontos de vista, utilizando como metodologia a pesquisa de obras acadêmicas que investigaram o tema bem como as mais recentes notícias e fatos averiguados pela imprensa.

2 O PROJETO NOVA LUZ – CONTEXTO, HISTÓRIA E OBJETIVOS ESTABELECIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO NOS GOVERNOS SERRA E KASSAB

Historicamente², o bairro da Luz, na região central do município de São Paulo, se desenvolveu como um bairro de grande passagem de pessoas e comerciantes, em razão do advento da ferrovia *São Paulo Railway* e da Estação da Luz no século XIX. No século XX, contribuiu para o crescimento da região e aumento da sua importância social e econômica a chegada da *Estrada de Ferro Sorocabana* e da construção da Estação Júlio Prestes.

Entretanto, com a adoção do modelo de transportes predominantemente rodoviário durante a segunda metade do século XX e do consequente crescimento econômico do mercado automobilístico no Brasil, houve o declínio do uso da rede ferroviária de transporte de pessoas e de bens comerciais, ocorrendo o primeiro movimento de perda de importância regional. Na década de 60, foi inaugurado o Terminal Rodoviário Luz, que por sua vez contribuiu para a manutenção da circulação de pessoas e recursos pela região além do sustento da rede comercial de prestação de serviços, principalmente hoteleira, em razão dos inúmeros ônibus municipais e intermunicipais que lá faziam ponto final.

Ocorre que, com a construção do Terminal Rodoviário do Tietê, na década de 80, e a consequente desativação do Terminal Rodoviário Luz, a região derradeiramente perdeu importância econômica e social. A rede comercial rapidamente deu lugar a cortiços, casas de prostituição e as ruas foram tomadas por dependentes de *crack*, sendo que apenas o eixo de comércio de eletrônicos da Rua Santa Ifigênia e a região de comércio de acessórios para motocicletas da Rua General Osório conseguiu manter a sua importância econômica regional.

A região da Luz, que outrora concentrou o núcleo da rede ferroviária no Município de São Paulo, passou a ser conhecida como *Cracolândia*, sendo ocupada por dependentes de *crack* que, moribundos, vagavam pelas ruas, passando assim por um grande processo de desvalorização econômica e social, entrando no século XXI completamente degradada e desligada da metrópole. Os imóveis sofreram com a falta de manutenção estrutural e estética, passando a ser ocupados predominantemente por população de baixa renda, que contribuiu ainda mais para a desvalorização imobiliária do bairro.

Assim, na década de 90, por meio da Lei nº 12.349, foi criada a *Operação Urbana Centro*, que buscava recuperar a degradada área central do município de São Paulo, por meio de ações que incentivassem a sua ocupação habitacional e reativassem a economia local, valorizando a paisagem urbana, ampliando e articulando os espaços públicos, sendo que havia ações também previstas para a região da Luz.

Entretanto, as ações dos governos municipais durante a década de 90 e início dos anos 2000 foram tímidas e esparsas. Decidindo por efetivamente buscar a

² Maiores detalhes da história do bairro da Luz podem ser conferidos no site do projeto nova Luz: http://www.novaluzsp.com.br/regiao_hist.asp?item=regiao e na tese de doutorado de Pezoti (PEZOTI, Rosângela Helena. **O projeto Nova Luz e a participação dos sujeitos coletivos: um processo de reurbanização em questão**. São Paulo: PUC, 2012. p. 108 – 112 e 128 - 129).

requalificação urbana na região do bairro da Luz, a administração Serra/Kassab iniciou a implantação do *Projeto Nova Luz*. A Prefeitura de São Paulo³ então passou a construir o arcabouço jurídico e administrativo que seria necessário para o seu início definindo e conceituando juridicamente a Operação Urbana da seguinte maneira:

A Operação Urbana é um instrumento urbanístico previsto no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico que visa promover melhorias urbanísticas em regiões previamente determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2012, p.8).

Assim, determinando o instrumento jurídico que utilizaria para realizar a intervenção naquele meio ambiente urbano, o governo municipal estabeleceu os objetivos do *Projeto Nova Luz*. O objetivo deste projeto, estabelecido pela Prefeitura de São Paulo já durante a administração do Prefeito Gilberto Kassab, e disponibilizado por meio de uma cartilha pública⁴, foi descrito do seguinte modo:

O que se busca com a implantação do Projeto é diversificar os usos instalados, intensificando o uso residencial e mantendo a dinâmica da região. Um local para morar, trabalhar e se divertir, no qual as pessoas estejam cercadas por elementos históricos e culturais, com espaços públicos convidativos para circulação e convívio de moradores e daqueles que fazem uso da área, privilegiando pedestres e ciclistas.

Já no corpo do projeto finalizado propriamente dito, elaborado pelo Consórcio Nova Luz, o objetivo terminou assim definido⁵⁶⁷:

O Projeto Nova Luz busca assim, **requalificar este trecho da região central da cidade de São Paulo elevando a qualidade do ambiente urbano**, com o objetivo de ampliar o uso residencial oferecendo mecanismos que possibilitem a permanência dos atuais residentes e atraindo novos moradores, consolidar as

³ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Cartilha resumo do Projeto Nova Luz*, 2012. p. 8. A cartilha encontra-se disponível para download no site http://www.novaluzsp.com.br/proj_doc.a.sp?item=projeto.

⁴ *Op. cit.*, p. 3.

⁵ PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Projeto Nova Luz* - Subproduto 7.2: Relatório Circunstanciado (NL_PUE_A4_T032_R00), Outubro de 2012, p. 3. Grifos nossos.

⁶ Formalmente o objetivo geral do "Projeto Nova Luz" foi assim estabelecido (*Op. cit.*, p. 18. Grifos nossos): "A intervenção proposta pretende resgatar a área do Projeto Nova Luz como núcleo residencial no coração da cidade de São Paulo. A incorporação de novos usos, o aumento da população residente, a ampliação e dinamização dos usos existentes e a adoção de conceitos urbanos sustentáveis servirão de suporte fundamental para a **re-significação desta localização com posterior incorporação na plena dinâmica da cidade**".

⁷ De forma pormenorizada, os objetivos do "Projeto Nova Luz" foram assim definidos (*Op. cit.*, p. 18. Grifos nossos): 1) Preservar, recuperar e valorizar o patrimônio histórico, cultural e artístico existente no local; 2) **Promover o equilíbrio entre habitação, atividades econômicas e equipamentos públicos**; 3) **Implantar unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, de acordo com as normas urbanísticas aplicáveis às Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS**; 4) **Manter e expandir as atividades econômicas instaladas, especialmente nos setores ligados à tecnologia**; 5) Ampliar a proporção territorial entre áreas públicas e privadas; 6) Ampliar as áreas públicas destinadas a praças e ao convívio; 7) Estimular a diversidade funcional da área, bem como incentivar as atividades terciárias relacionadas com os setores de cultura, lazer e entretenimento; 8) **Promover intervenções de forma planejada e progressiva com o objetivo de evitar, durante o período de obras, o agravamento de problemas sociais e minimizar os impactos transitórios negativos delas decorrentes**.

atividades comerciais existentes, em especial os eixos de comércio especializado e atrair novos negócios e atividades econômicas.

Como se verifica, em que pesem as pequenas variações, o objetivo da política pública instituída pela municipalidade buscou conjugar o uso residencial e comercial da região na Nova Luz, associados a modernos conceitos arquitetônicos, que privilegiassem os elementos históricos e culturais da região bem como facilitassem a mobilidade urbana.

Com o claro propósito de não serem utilizadas verbas públicas na requalificação urbana da região da Nova Luz, a Prefeitura decidiu então pela adoção do modelo de concessão urbana, cuja tentativa de adoção durante a administração do Prefeito Gilberto Kassab a seguir será estudada, principalmente no plano de suas consequências em face do direito econômico.

3 A COMPREENSÃO JURÍDICA DO CONCEITO DE REQUALIFICAÇÃO URBANA, CONCESSÃO URBANÍSTICA E A PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA EXECUÇÃO DO PROJETO NOVA LUZ DURANTE A ADMINISTRAÇÃO SERRA E KASSAB (2005-2012)

Atualmente, quando tratamos da recuperação de regiões urbanas que sofreram declínio social, econômico, cultural e ambiental, o termo mais invocado no direito brasileiro é o de requalificação urbana⁸, que inclusive foi adotado pelo *Consórcio Nova Luz* (cuja composição a seguir será demonstrada). Rosângela Helena Pezoti⁹ também anota que são utilizados os termos reabilitação e renovação urbana para tratar deste tipo de ação, exclusiva do poder público ou então auxiliada pela iniciativa privada.

Para o fim de sua ampla compreensão deste termo, pensamos ser oportuna invocar as noções de diversos pesquisadores que sobre ele se debruçaram, inclusive com os contraditórios aspectos citados na introdução deste trabalho a favor e contra a sua existência.

Beatriz Kara-José *apud* Couto¹⁰ que, sobre o conceito, de forma crítica e de forma contrária aos objetivos declarados pela Prefeitura de São Paulo, que ainda estudaremos, afirmou:

⁸ Nos projetos de requalificação urbana ocorridos em Portugal, que já dispõe de legislação desta natureza desde a década de 90 bem como projetos já concluídos, foi utilizado o conceito de *expropriação por utilidade pública como instrumento de gestão territorial e urbano*, com a finalidade de apropriação do patrimônio particular, tendo como justificativa o próprio interesse público. Paula Natividade Bernardo Gomes (GOMES, Paula Natividade Bernardo. **A expropriação por utilidade pública como instrumento de planejamento territorial e urbano**. Instituto de Gestão e Ordenamento do Território. Coimbra - Portugal, 2009. p. 18. Grifos nossos), destacou que a expropriação por utilidade pública pode ser assim compreendida: "(...) a **privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público**. Implica, por isso, um momento privativo e um momento apropriativo de um direito, e uma relação entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante. **Trata-se, pois, de um procedimento de aquisição de bens com vista à prossecução de um interesse público.**"

⁹ *Op. cit.*, p. 33.

¹⁰ COUTO, Luccas Ribeiro do. **Nem só o que é sólido se desmancha no ar: a Nova Luz na produção insubstancial do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH-USP, 2011. p. 81. Grifos nossos.

A expressão “requalificar”, dentre outras, passa a representar um conjunto de ações para se chegar na cidade-empresa e mercadoria, em que a cultura é um instrumento chave, seja na criação de cenários atrativos, projetados como imagens de modernidade, seja na criação de consensos em torno de ações permeadas pela ideia da melhoria do bem comum – oferta cultural, espaços renovados, **encobrimdo um processo que tem como base a gentrificação.**

Segundo Couto esta visão, obviamente contrária ao que foi defendida pelos planejadores do *Projeto Nova Luz* da administração Kassab, endossa a tese que o processo de requalificação urbana com apoio da iniciativa do bairro da Luz não passou de uma tentativa de “aburguesar” áreas que então eram ocupadas pelas parcelas mais pobres da população, resultando valorização e posterior especulação imobiliária¹¹.

Afirmou o mesmo pesquisador¹² sobre a administração Kassab: “A Prefeitura assume de modo categórico, sem demagogia, a função de gerar confiança, estimular, minimizar os riscos e garantir a sustentabilidade aos capitais privados”, utilizando como supedâneo para o seu argumento o Plano Plurianual então elaborado pela municipalidade na administração Kassab.

Pezoti¹³, de forma sóbria, diferencia os conceitos de renovação urbana e reabilitação urbana, afirmando que na primeira temos uma reconstrução total da área, inclusive com o total afastamento da população e dos pequenos comerciantes do local, enquanto na segunda temos a manutenção desta população e agentes econômicos no local, que por sua vez seria dotado de nova e moderna infraestrutura.

Parece-nos que a visão da municipalidade de São Paulo, ao realizar o planejamento e a elaboração do “*Projeto Nova Luz*” buscou aproximar os conceitos de requalificação e reabilitação, afastando qualquer hipótese de afastamento indiscriminado da população e de agentes econômicos daquele terreno.

Passando à análise dos instrumentos jurídicos propriamente ditos, vemos que, atendendo ao princípio da legalidade e conforme se depreende da própria cartilha¹⁴ disponibilizada pela Prefeitura de São Paulo, para a execução do *Projeto Nova Luz* seria feito o uso de “concessão urbanística, um instrumento de política urbana previsto no Plano Diretor Estratégico da cidade”. Ainda segundo o mesmo documento,¹⁵ o:

(...) Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo aponta a necessidade de requalificação da área central da cidade, instituindo uma série de instrumentos a fim de alcançar este objetivo, como a Operação Urbana, as Zonas Especiais de Interesse Social e a Concessão Urbanística (...).

¹¹ *Op. cit.*, p. 96. Pezoti (*Op. cit.*, p. 35. Grifos nossos) também explica o processo de gentrificação (termo cunhado na Inglaterra), afirmando que nele “ocorre um conjunto de processos de transformação do espaço urbano que, quando concretizado, possui um caráter excludente e privatizador, através da expulsão da população de baixa renda de determinados bairros centrais e sua substituição por moradores de maior poder aquisitivo.”.

¹² *Op. cit.*, p. 98.

¹³ *Op. cit.*, p. 33.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 7.

A Operação Urbana, que permite a atuação da iniciativa privada em conjunto com o Poder Público, está disposta no Estatuto da Cidade, sendo que o “*Projeto Nova Luz*” seria a primeira experiência nacional de concessão urbanística e que se daria ao longo de 15 (quinze) anos.

Contrário à utilização deste instituto, podemos apontar o pensamento de Couto¹⁶, que afirmou ser a concessão urbanística um instrumento que viabiliza a exploração imobiliária, que por sua vez é imprescindível para a mudança econômica e social do local.

Por sua vez, a Prefeitura do Município de São Paulo¹⁷ cunhou da seguinte maneira o termo concessão urbanística: “(...) é um instrumento de política urbana pelo qual o Poder Executivo fica autorizado a delegar a um concessionário, a realização de obras de urbanização ou reurbanização para implementar diretrizes do Plano Diretor Estratégico”.

Já o consórcio encarregado da elaboração do *Projeto Nova Luz* formado pelas empresas AECOM, CONCREMAT, Cia. CITY e Fundação Getúlio Vargas (FGV) e doravante tratado como *Consórcio Nova Luz*, conceituou concessão urbanística da seguinte maneira¹⁸:

A Concessão Urbanística é um instrumento de política urbana previsto no Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE/2002, e regulamentado pela Lei Nº 14.917, de 7 de maio de 2009, que objetiva promover a urbanização ou a reurbanização de parte do território municipal, em área de operação urbana ou área de intervenção urbana, através de requalificação e reordenamento do espaço urbano norteado por um projeto urbanístico específico atendendo aos princípios do artigo do PDE/2002.

O instituto da concessão urbanística tem a sua razão de ser no fato de estar permitida por lei a participação da iniciativa privada em projeto definido pelo Poder Público. Para Couto¹⁹, a concessão urbanística é uma lei que assim pode ser definida:

(...) transfere à iniciativa privada, mediante licitação, a prerrogativa de implementar a “revalorização” e as transformações na área com base nos parâmetros estabelecidos em um projeto urbanístico. Essa terceirização permite a desapropriação, que poderá ser promovida pelo concessionário, e a exploração dos benefícios imobiliários subsequentes, como a venda e locação de imóveis.

Seguindo a sua linha de pensamento e argumentação, no sentido de demonstrar

¹⁶ *Op. cit.*, p. 108.

¹⁷ *Op. cit.*, p. 8. A aplicação da concessão urbana foi regulamentada pela Lei Municipal nº 14.917, de 7 de maio de 2009, na qual foi estabelecido que sua aplicação pode ser feita em área de Operação Urbana ou Área de Intervenção Urbana, com base em Projeto Urbanístico Específico e estudos complementares. Já a Concessão Urbanística “Nova Luz” foi autorizada com base na Lei Municipal nº 14.918, também de 7 de maio de 2009.

¹⁸ *Op. cit.*, p. 3.

¹⁹ *Op. cit.*, p. 111. Grifos nossos.

o atendimento dos interesses privados no planejamento e futura execução do projeto, o mesmo pesquisador²⁰, em levantamento minucioso e histórico da influência da iniciativa privada sobre o Poder Público, a fim de serem elaborados projetos de cunho urbanístico, afirmou que por meio da ONG *Associação Viva Centro* o capital tinha o seu principal “braço” de ação, alinhando os interesses dos proprietários e investidores privados do Centro, ou mesmo daqueles que viam aquele espaço central como uma fonte de recursos, não havendo espaço para defesa dos interesses populares.

Esta seria uma perfeita relação de captura do Poder Público por parte do poder econômico. Vicente Bagnoli²¹ assim a descreve:

O comprometimento da soberania do poder público em relação ao setor privado se dá pelo nivelamento, ao considerar que público e privado ao se relacionarem são parceiros. Trata-se do desvirtuamento da democracia. A democracia é hierárquica e o governo, eleito pelo povo, deve atuar para prevalecer a vontade da maioria. Entretanto, a relação imbricada entre público-privado inibe que um “parceiro” regule o outro, o público (Estado) deixa de regular eficazmente o privado (poder econômico).

Sem embargo ao supracitado argumento, verificamos que numa leitura inicial, o projeto da Prefeitura de São Paulo²², que foi elaborado pelo *Consórcio Nova Luz*, também demonstrava atenção para a requalificação da área do ponto de vista social, não privilegiando apenas o poder econômico, tendo em vista a delimitação de área de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que representariam aproximadamente a ocupação de 20% (vinte por cento) da área de toda a região alvo. Foram estabelecidas prioridades como a produção habitacional para famílias de menor renda e a disponibilização de diversos equipamentos sociais públicos²³.

A fim de ser reforçada a participação popular, afastando-se definitivamente a tese de ação exclusivamente econômica por parte da iniciativa privada aliada ao Poder Público, ainda foi destacado pela Prefeitura de São Paulo²⁴ o fato de a sociedade civil (principalmente de representantes de comerciantes, moradores e proprietários da área, associações de moradores e movimentos de moradia que atuam na região) ter participado de forma paritária no Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social da região (nominada de ZEIS-3 C016 - Sé), influenciando e opinando quando da elaboração de diretrizes para o Plano de Urbanização da Região que finalmente foi publicado por meio do Decreto

²⁰ *Op. cit.*, p. 98.

²¹ BAGNOLI, Vicente. **Direito e Poder Econômico – Os limites jurídicos do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 80.

²² *Op. cit.*, p. 12.

²³ *Op. cit.*, p. 34. No bojo do projeto constam que serão produzidas aproximadamente 2.200 novas unidades na ZEIS, e destas, mais de 1.700 exclusivamente para população com renda inferior a 6 salários mínimos. Outras 400 unidades para esta população de menor renda serão produzidas em imóveis localizados fora das ZEIS.

²⁴ *Op. cit.*, p. 12. Também foi destacada a participação popular quando da realização de consultas públicas e 94 (noventa e quatro) reuniões com a participação de entidades sociais e setoriais, nas fases preliminares do projeto (p. 17 e 20), e 4 (quatro) audiências públicas, com a participação de 2400 (duas mil e quatrocentas) pessoas, após a consolidação do Projeto Urbanístico Específico (p. 18 e 20). O projeto, elaborado pelo Consórcio Nova Luz, traz detalhes de mudanças que foram implementadas por meio da participação da sociedade civil (*Op. cit.*, p. 103 e 104).

Municipal n° 53.489, de 22 de Outubro de 2012.

Novamente, buscando a isenção científica, não podemos deixar de registrar que houve diversas objeções por parte de membros do Poder Legislativo (por meio dos então partidos de oposição ao Governo Kassab, principalmente PT e PSOL) e da própria sociedade civil, que realizou diversos protestos quando da ocorrência destas audiências públicas, inclusive sob o argumento que a forma como era gerido o Conselho se revelava como instrumento de legitimação das práticas abusivas do Poder Público.²⁵

Um dos pontos polêmicos do *Projeto Nova Luz* versa exatamente sobre a intervenção do concessionário sobre a propriedade privada dos moradores e empresários da região. Com relação à intervenção na propriedade privada, restou definido pela Prefeitura Municipal²⁶ que o *Projeto Nova Luz*, por meio de concessão urbanística gerida pelo consórcio iria intervir em aproximadamente 50% (cinquenta por cento) da área de terreno e apenas 23% (vinte e três por cento) da área construída total existente. Os imóveis tombados também integrariam a concessão para serem recuperados.

Segundo a Prefeitura Municipal a intervenção sobre a propriedade privada se daria de 03 (três) maneiras: de forma voluntária, compartilhada e exclusivamente por conta do concessionário²⁷, sendo que a remuneração aos proprietários se daria por meio do valor de mercado do imóvel quando da sua aquisição pelo concessionário.

No que tange à viabilidade econômica do projeto para atrair investidores interessados, a Administração Municipal²⁸ definiu que as receitas, contrapartidas e valores definitivos se dariam da seguinte maneira:

²⁵ Couto (*Op. cit.*, p. 111) asseverou que o processo de aprovação da concessão urbanística foi cercado de protestos, objeções de inconstitucionalidade e denúncias de ilegalidade. O pesquisador ainda invocou dados sobre as doações de grandes sindicatos representantes do setor imobiliário a vereadores da cidade de São Paulo e dispôs (p. 114) as objeções dos vereadores ao modo como se realizara a concessão urbanística. Também registrou as inseguranças de moradores e comerciantes da região sobre a execução do projeto (p. 116 e 128). Montenegro (*Op. cit.*, p. 51) assim resume as críticas: "Alguns questionamentos ao projeto vão no sentido deste não delinear como será realizada a desapropriação pelas empresas, ou seja, questionam a falta de detalhamento das concessões. Outros apontam que o projeto seria inviável juridicamente, uma vez que o texto não passou por uma análise das instâncias estabelecidas pelo Plano Diretor. Alega-se também que o projeto seria inconstitucional, pois o instrumento de concessão não existe para obras, apenas para serviços. Outros críticos afirmam ainda que a aprovação conjunta do projeto de concessão urbanística e do Programa Nova Luz beneficia o setor imobiliário, ao qual a atual administração municipal estaria estreitamente vinculada". Pezoti (*Op. cit.*, p. 135 – 155) também dedicou 20 (vinte) páginas de sua tese para descrever minuciosamente e de forma científica este processo de reclamações, contestações e demonstração de posições contrárias às decisões do Poder Público, principalmente no âmbito do Conselho Gestor, que chegou a ser taxado de "instrumento para legitimar as decisões arbitrárias do Poder Público".

²⁶ *Op. cit.*, p. 33. Os parâmetros definidos pela Prefeitura para intervenção em lotes privados foram os seguintes: 1) Tipologia de quadras: Permeáveis; Não permeáveis; Inserção; Especial. 2) As áreas construídas computáveis para os novos empreendimentos propostos: Destinadas a usos residenciais; Destinadas a usos não residenciais; 3) Distribuição de usos comerciais e de serviços; Relações entre as edificações e a rua, quanto a acessos, espaços livres; 4) Regras para composição dos pátios internos; 5) Articulação com imóveis existentes; 6) Definição de gabaritos para as novas edificações; 7) Necessidade de apresentar atestação ou certificação ambiental dos projetos de edificações, inclusive em relação aos equipamentos públicos.

²⁷ *Op. cit.*, p. 39. O projeto da Prefeitura Municipal explica as intervenções do seguinte modo: "No que se refere à participação voluntária ou compartilhada, o Projeto proporciona ao grupo de proprietários e inquilinos, sejam eles residenciais ou não, condições para que estes realizem a intervenção proposta, em parceria ou não com o concessionário urbanístico de acordo com as diretrizes estabelecidas no Projeto, respeitando ainda as definições expostas no edital de licitação e os prazos, para que seja demonstrado o interesse em participar do processo. No caso de implementação exclusiva, o concessionário deverá adquirir o imóvel prioritariamente por compra. O valor do imóvel para aquisição por compra, ou eventualmente por desapropriação, será aferido em procedimento individualizado e próprio, com avaliação realizada por peritos à época da aquisição do imóvel."

²⁸ *Op. cit.*, p. 40.

As receitas do concessionário se relacionam aos novos empreendimentos produzidos no âmbito da Concessão; 1) Com as contrapartidas previstas por parte do concessionário foi estimado o montante de recursos para que a Concessão possa se viabilizar; 2) Os valores definitivos de recursos públicos serão conhecidos por ocasião da licitação para a Concessão Urbanística e da mesma forma, os valores de aquisição de imóveis serão conhecidos por ocasião da intervenção no momento em que ela ocorra, para cada imóvel em particular.

A demonstração deste ponto do projeto se mostra essencial tendo em vista ser o ponto que consideramos mais sensível das ações desenvolvidas durante futura concessão urbanística, em razão da intervenção na propriedade privada bem como pela possibilidade de abuso do poder econômico por parte do concessionário.

Não deixamos de reconhecer que o *Projeto Nova Luz*, que restou suspenso pela Justiça em janeiro de 2013 e que foi posteriormente revogado pela Administração Haddad (cujos motivos determinantes ainda serão expostos), nos moldes do sistema de concessão urbanística, previsto pelo Estatuto da Cidade, deveria dispor obrigatoriamente de previsão de lucro para o concessionário, sob risco de não serem encontrados interessados em sua concretização quando da realização da licitação²⁹. Nessa esteira, não deixa de ser importante a avaliação de Marina Regitz Montenegro³⁰ que apontou como uma dos motivos para o desinteresse do mercado, durante o período do governo Serra e dos primeiros anos do governo Kassab, foi exatamente a baixa probabilidade de rentabilidade destes imóveis.

A previsão do lucro, a fim de atrair interessados na concessão urbanística, era essencial para o funcionamento do projeto, em razão da disposição do Poder Público em não empenhar suas verbas para a execução do projeto.³¹³²

Nessa premissa, dado o interesse final dos empresários do setor imobiliário que disputariam a concessão ser o lucro, é natural que esta possibilidade estivesse prevista na redação do projeto de concessão urbanística, devendo ser afastada de plano qualquer hipótese de prevalência de qualquer modelo exclusivamente social ou de ação

²⁹ A redação do Projeto Nova Luz (*Op. cit.*, p. 45) estimava que "seriam necessários, aproximadamente, R\$ 607 milhões de recursos públicos para implantação de todas as intervenções propostas, incluindo a viabilização das habitações de interesse social e a gestão dos programas socioambientais.". As estimativas de gastos estão minuciosamente descritas nas páginas 45 – 57.

³⁰ MONTENEGRO, Marina Regitz. **O circuito inferior no centro de São Paulo frente às dinâmicas da globalização e ao uso corporativo do território**. Revista Tamoios. n.º 2, 2010. p. 50.

³¹ Cunha (*Op. cit.*, p. 115), trouxe declaração do jurista Adilson Dallari que, quando da apresentação do Projeto Nova Luz por parte da Prefeitura de São Paulo, no ano de 2009, afirmou: "(...) não é o nosso dinheiro que vai, é o dele (concessionário). É justo que ele tenha remuneração, na medida em que gerar mais valia do terreno. Então, se, efetivamente, executar o plano e a área valorizar, vai gerar dinheiro. Se não fizer isso, não ganhará, só irá perder."

³² Cumpre grifar que, com o andamento do Projeto Nova Luz, este fato passou a ser contestado, quando se verificou que a Prefeitura Municipal poderia ter que empenhar entre R\$ 355 milhões e R\$ 2 bilhões para viabilizar o projeto, segundo cálculos que constam do projeto. Tal fato foi noticiado pela administração Haddad (disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>, acesso em 13 de maio de 2013).

unicamente estatal. Tal pensamento, anotamos de proêmio, é incompatível com o instituto jurídico da concessão urbanística.

Segundo o projeto elaborado pelo *Consórcio Nova Luz*³³, a remuneração do concessionário pela concessão urbanística “se dá pelo valor adicional que decorre da implantação do projeto urbanístico”, sendo muito mais complexa que uma operação imobiliária normal.

Ainda segundo o mesmo documento “este valor adicional, refletido na exploração dos empreendimentos imobiliários, se transfere para o valor dos terrenos da região.” Segundo o projeto, a renda deveria ser suficiente para cobrir os investimentos no bairro da Nova Luz e remunerar o capital investidor, por meio do lucro.

O projeto defendido pela Administração Municipal³⁴ conjugava, segundo seus argumentos, a visão econômica (do ponto de vista do concessionário), a visão social (do ponto de vista dos moradores e comerciantes da região), a visão ambiental e cultural (após a realização de diversos estudos de impacto ambiental EIA-RIMA) sobre a questão, não privilegiando nenhum dos lados, buscando demonstrar ser o projeto viável em razão do atendimento do Plano Diretor Estratégico, com a “intensificação do uso de solo em área dotada de infraestrutura e excelentes condições locacionais, ampliando o uso residencial em especial para Habitações de Interesse Social”.

Residem nas justificativas sociais a necessidade da requalificação urbana³⁵ da região de modo a trazer novos habitantes para a região central da cidade, facilitando a mobilidade urbana, deixando de ser utilizado o automóvel para os deslocamentos, e impedindo a ocupação de áreas periféricas ainda não degradadas. Para o atendimento da questão social, econômica (local), ambiental e cultural foi grifado pela Administração Kassab que os novos equipamentos públicos trariam um novo patamar de urbanização, até então inexistente, à região.

O argumento público se sustenta no fato que estaria atendido o interesse de toda a coletividade sobre alguns interesses individuais de agentes que militariam contra o *Projeto Nova Luz*. Gomes, em Portugal, tratou a questão de forma interessante, assim afirmando:

A hegemonia do interesse público sobre o particular configura o dogma da mais alta relevância nas áreas dos direitos constitucional e administrativo, a sua importância influencia as reações contra

³³ *Op. cit.*, p. 58. De forma pormenorizada, o valor a ser pago ao consórcio vencedor da licitação se daria da seguinte maneira: “Para determinação deste valor, o modelo tem em si implícito o conceito de que o valor do terreno captura os ganhos gerados com a incorporação e desenvolvimento imobiliário. O modelo utiliza o método involutivo para estimar o valor do terreno, que parte de um empreendimento paradigma seguindo as diretrizes de cada quadra definidas no PUE, e calcula o valor possível a ser atribuído a ele, partindo da receita de venda das unidades imobiliárias, subtraindo todos os custos de construção, incorporação e o resultado imobiliário, de forma que o empreendimento seja economicamente viável. A diferença entre o valor atual do terreno e o valor atribuído a ele pelo método involutivo é o “valor decorrente da implantação do projeto”, valor este a ser capturado pelo concessionário.”. O mesmo trabalho traz de forma pormenorizada as expectativas de custos e receitas envolvendo o projeto Nova Luz (p. 61 – 62).

³⁴ *Op. cit.*, p. 42.

³⁵ Detalhes minuciosos das ações propostas podem ser encontradas no próprio corpo do “Projeto Nova Luz”, contendo ações de mobilidade (p. 23 – 27), urbanização das ZEIS (p. 32), equipamentos públicos de educação, saúde e assistência social (p. 33 – 36), infraestrutura (p. 37 – 41).

o individualismo, invocados muitas vezes aquando do processo litigioso. Fundando-se a democracia no interesse da maioria dos administrados, cuja modelação cabe à lei, entende-se assim que o “querer” do conjunto deve prevalecer sobre o do proprietário, legitimando a supressão ou limitação do bem pessoal em prol do bem comum. Tendo em conta que o “bem comum” é algo com o qual à partida qualquer cidadão concorda mas, desde que não afecte o seu próprio bem individual.

Entretanto, não há como deixar de ser recebido o alerta de Montenegro³⁶, sobre a possibilidade de ocorrência de especulação imobiliária, criticando assim a concessão urbanística, por ser um instrumento jurídico que:

permite que a iniciativa privada negocie diretamente com os proprietários dos imóveis e especule com a venda desses bens. A medida consente, assim, com que a urbanização seja cada vez mais definida pelos interesses do mercado, e não por interesses coletivos.

Segundo Pezoti³⁷, a ação imperativa por parte do Poder Público ou do consórcio que seria vencedor sobre o direito de propriedade se revelou como umas das preocupações apresentadas pela sociedade civil no sentido que seriam obrigados a aceitar os termos financeiros impostos ou então seriam desapropriados de seus imóveis.

O *Consórcio Nova Luz* destacou em seu projeto³⁸ que a implantação progressiva das intervenções urbanas na região não iria gerar déficit habitacional ou mesmo impedir a atividade comercial já consolidada, mas sim gerar maior número de moradias populares e incrementar o poder de venda no comércio local. Por sua vez, Pezoti³⁹ em sua pesquisa constatou que os moradores da região questionavam o *Projeto Nova Luz*, neste ponto, duvidando da capacidade do consórcio vencedor em impedir déficit habitacional assim como o valor que seria cobrado para reaverem suas moradias.

Assim, após a realização das audiências públicas, onde foram expostos os sobreditos argumentos bem como após ser concretizado o projeto por parte do *Consórcio Nova Luz*, o passo seguinte seria a elaboração de licitação para a realização da concessão urbanística. Entretanto, tal licitação nunca se realizou, dada a posterior intervenção do Poder Judiciário e a revogação do projeto por parte da nova administração municipal, do recém eleito Prefeito Fernando Haddad.

4 OS MOTIVOS DETERMINANTES DA SUSPENSÃO DO PROJETO “NOVA LUZ” PELA ADMINISTRAÇÃO HADDAD (2013) E PELO PODER JUDICIÁRIO E O PANORAMA FUTURO DE ATUAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA POR MEIO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

³⁶ *Op. cit.*, p. 50.

³⁷ *Op. cit.*, p. 165.

³⁸ *Op. cit.*, p. 101 e 102.

³⁹ *Op. cit.*, p. 166.

Na segunda quinzena do mês de janeiro de 2013, o Poder Judiciário suspendeu o *Projeto Nova Luz* e determinou o refazimento de várias de suas etapas, sob a pena de imposição de multa diária. A decisão da juíza Luiza Barros Rozas⁴⁰, da Vara da Fazenda Pública, encampou diversos dos supracitados argumentos contra a execução do projeto de concessão urbanística, que versavam sobre o cerceamento da participação da sociedade civil no planejamento do projeto.

As principais teses acolhidas pelo Poder Judiciário versavam principalmente sobre o atraso na formação dos conselhos populares bem como limitação na introdução de propostas dos moradores no seio do projeto.

Na mesma ocasião e poucos dias após tomar posse como Prefeito Municipal, Fernando Haddad decidiu por abandonar o *Projeto Nova Luz*, que então fora desenhado pelo *Consórcio Nova Luz* a pedido da administração anterior. O novo prefeito acreditava que o modelo de concessão urbanística não se revelava como o mais adequado por não concordar com a delegação para o agente privado tomar decisão a respeito dos bens que seriam desapropriados⁴¹.

Entretanto, o Prefeito Haddad não descartou a colaboração com a iniciativa privada quando da elaboração de projeto de requalificação urbana da região da Nova Luz. Declarou, na mesma ocasião, que o modelo de Parceria Público Privada (PPP), previsto na Lei 11.079/04, seria adotado para que empresas apresentassem propostas de construção de edifícios de uso misto, com comércio nos andares mais baixos e moradias populares nos demais.

Acrescentou que a nova ideia da Prefeitura, em ação conjunta com o Estado, se fundava no financiamento de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para cada apartamento, o programa *Minha Casa, Minha Vida*, do Governo Federal, financiaria a construção do edifício e a iniciativa privada compraria o terreno, realizaria a construção e posteriormente exploraria as áreas comerciais.

Segundo a dissertação de Paula Fajardo Archanjo⁴², o conceito de Parceria Público Privada (PPP) é assim definido:

“Lei Federal 11.079 que define a parceria público privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, com a finalidade de reunir investimentos necessários para atender as demandas de infra estrutura do País, dos Estados ou dos Municípios. O próprio poder público é quem vai definir quais são os projetos e áreas prioritárias para receber investimentos, com prazo mínimo de 5 anos e máximo de 35 anos. O investimento mínimo é de R\$ 20 milhões.

⁴⁰ SPRESSOSP, **Justiça suspende plano de urbanização Nova Luz**, disponível em <http://revistaforum.com.br/spressosp/2013/01/justica-suspende-plano-de-urbanizacao-nova-luz/>, acesso em 13 de maio de 2013.

⁴¹ FOLHA DE SÃO PAULO, **Haddad engaveta plano de Kassab do Projeto Nova Luz em SP**, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>, acesso em 13 de maio de 2013.

⁴² ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das parcerias público privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido**. São Paulo: PUC, 2006. p. 6.

Em seguida às declarações da nova administração municipal, as empresas participantes do *Consórcio Nova Luz* manifestaram preocupação com a viabilidade financeira da empreitada sem, contudo, apresentar quaisquer números ou estudos que sustentassem suas argumentações.

Conforme já destacado, não há possibilidade de colaboração da iniciativa privada com o poder público se não for vislumbrada a possibilidade de aferição de lucro, em razão da mais valia se seus investimentos no local.

Assim, é dever da sociedade, do mercado e da academia acompanhar o desenrolar das ações do poder público em busca da construção do novo modelo de requalificação urbana a ser empregado na Nova Luz, buscando evitar abusos do poder econômico assim como a prevenção da elaboração de um modelo que seja inviável do ponto de vista do mercado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel do Estado, em um projeto de concessão urbanística, como o “Projeto Nova Luz”, ou então na adoção de um modelo de Parceria Público Privada (PPP), como deseja a nova administração municipal, é o de estabelecer diretrizes que estejam alinhadas com os cânones insertos principalmente na Constituição Federal, respeitando-se os direitos humanos fundamentais das pessoas, principalmente no que tange à livre iniciativa e à soberania patrimonial.

Também é dever do Estado agir como modulador entre o poder econômico e os interesses sociais, fazendo exatamente uma função de Estado Social, não deixando prevalecer os interesses supremos do primeiro, e impedindo a dominância do segundo, inviabilizando a concessão urbanística do ponto de vista econômico e financeiro. Para isso, deve ser atendida a legalidade e a proporcionalidade, em seus três subelementos, quais sejam, a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito.

Em qualquer modelo de colaboração entre Poder Público e iniciativa privada, deve ocorrer necessariamente o controle da segunda por parte do primeiro principalmente diante do fato que vencedor da licitação, não enfrentaria concorrentes, podendo assim ditar o preço dos imóveis numa região onde seria o único agente econômico. Acreditamos que, num modelo de concessão urbanística, o concessionário (mercado) não poderia sozinho determinar o valor das imóveis que viriam a ser desapropriados como a constante do projeto para a região da Nova Luz.

Não há como ser admitida relação jurídica, no atual Estado Democrático de Direito brasileiro, em que uma minoria detentora do poder econômico tenha as suas vontades atendidas em face de uma maioria desprovida de tal poder.

Assim, conclui-se que é dever do Estado o atendimento do interesse público quando da busca pela revitalização de urbana degradada e desvalorizada como a Nova Luz, podendo utilizar como parceiro a iniciativa privada e o capital que esta traz.

Entretanto, também é dever do estado realizar a modulação entre o interesse daqueles que se encontram em áreas que serão objeto de requalificação urbana e os interesses da iniciativa privada, zelando principalmente para que os direitos fundamentais dos primeiros não sejam violados em momento algum, principalmente em seu núcleo essencial e intangível.

REFERÊNCIAS

ARCHANJO, Paula Fajardo. **A regulamentação das Parcerias Público Privadas (PPP) no Brasil e a experiência do Reino Unido**. São Paulo: PUC, 2006.

BAGNOLI, Vicente. **Direito e poder econômico: os limites jurídicos do imperialismo frente aos limites econômicos da soberania**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CONSÓRCIO NOVA LUZ, Disponível em: <http://www.novaluzsp.com.br/regiao_hist.asp?item=regiao>. Acesso em: 08 mai. 2013.

COUTO, Luccas Ribeiro do. **Nem só o que é sólido se desmancha no ar: a Nova Luz na produção insubstancial do espaço urbano**. São Paulo: FFLCH-USP, 2011.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Haddad engaveta plano de Kassab do Projeto Nova Luz em SP**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1219633-haddad-engaveta-plano-de-kassab-do-projeto-nova-luz-em-sp.shtml>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

GOMES, Paula Natividade Bernardo. **A expropriação por utilidade pública como instrumento de planejamento territorial e urbano**. Instituto de Gestão e Ordenamento do Território. Coimbra - Portugal, 2009.

MONTENEGRO, Marina Regitz. O circuito inferior no centro de São Paulo frente às dinâmicas da globalização e ao uso corporativo do território. **Revista Tamoios**. nº 2, 2010. p. 42 – 53.

PEZOTI, Rosângela Helena. **O projeto Nova Luz e a participação dos sujeitos coletivos: um processo de reurbanização em questão**. São Paulo: PUC, 2012.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, **Cartilha resumo do Projeto Nova Luz**, 2012.

_____. **Projeto Nova Luz - Subproduto 7.2: Relatório Circunstanciado (NL_PUE_A4_T032_R00)**, Outubro de 2012.

SPRESSOSP, **Justiça suspende plano de urbanização Nova Luz**. Disponível em: <<http://revistaforum.com.br/spressosp/2013/01/justica-suspende-plano-de-urbanizacao-nova-luz/>>. Acesso em: 13 mai. 2013.

Artigo recebido em: Outubro/2013

Aceito em: Junho/2014