

| 1201 | CONCESSÃO URBANÍSTICA: RISCOS E COMPROMISSOS

Camila Maleronka

Resumo

A concessão urbanística é um instrumento novo que foi introduzido no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002. Por meio do instrumento, o Poder Público delega a um concessionário a implantação de um projeto urbanístico específico, que referencia integralmente o contrato de concessão. A remuneração desse concessionário se dá a partir da exploração de imóveis privados resultantes da intervenção. Para efetivá-la, o instrumento possibilita que o Município delegue ao concessionário a condução das desapropriações estabelecidas no projeto urbanístico. A convergência entre a transformação de espaços públicos e privados e a garantia de continuidade na implementação do projeto são novidades que este instrumento traz para o ferramental urbanístico brasileiro. Contudo, as discussões acerca da concessão urbanística – acaloradas por conta do desenvolvimento do primeiro projeto urbanístico para este fim, o projeto Nova Luz – concentram-se em uma defesa exacerbada da propriedade privada, praticamente ignorando as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade que visam regular o uso da propriedade urbana em favor do bem coletivo. Este trabalho discute as possibilidades trazidas por este novo instrumento, contrapondo-as às críticas das quais vem sendo alvo. Usar a concessão urbanística de modo equilibrado a partir de um projeto complexo em uma área consolidada da cidade com um componente histórico importante é um desafio para o Poder Público que evidencia pelo menos três gargalos: o desenvolvimento de um projeto que reflita o interesse público, a habilidade em comunicar esse projeto e a credibilidade da Prefeitura para sustentar o interesse público em um projeto urbanístico.

Palavras chaves: Concessão urbanística, projeto urbano, política urbana, Brasil.

Introdução: do que se trata a concessão urbanística

A concessão urbanística é um instrumento novo que foi introduzido no Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE) em 2002 e regulamentado por lei específica em 2009. O PDE, elaborado na sequência da aprovação do Estatuto da Cidade¹, recepcionou todos os instrumentos previstos na lei federal, mas não se limitou a eles. Em seu artigo 198, listou 41 instrumentos que o município pode adotar para “planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano”. Entre tais instrumentos, o texto legal definiu a concessão urbanística da seguinte forma:

DA CONCESSÃO URBANÍSTICA

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,

¹ Lei Federal 10.257/2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

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 reger-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 13.430/2002. Plano Diretor Estratégico).

Dois anos depois, foi aprovada a Lei 13.885/2004, que estabeleceu normas complementares ao PDE, instituiu os planos regionais estratégicos das 31 subprefeituras da cidade e detalhou as regras gerais de uso e ocupação do solo. Também nesta lei, a concessão urbanística constou dentre os instrumentos urbanísticos relacionados, repetindo o texto do PDE transcrito acima. Além da definição do instrumento, em quatro dos 31 planos regionais estratégicos, a concessão urbanística foi apontada como meio para viabilização de projetos urbanísticos em 18 áreas de intervenção urbana². Dentre essas, destaca-se a área de Santa Ifigênia, prevista no Plano Regional da Sé, para a qual, cinco anos mais tarde, foi autorizada a concessão urbanística Nova Luz.

Em 2009, foram aprovadas duas leis consecutivas, uma regulando a concessão urbanística (Lei 14.917/2009) e outra autorizando a aplicação do instrumento no perímetro denominado Nova Luz (Lei 14.918/2009). A lei que regulou o instrumento determinou que a concessão urbanística deve ser utilizada para intervenções urbanas estruturais em acordo com diretrizes municipais e condicionou sua aplicação à elaboração de um projeto urbanístico específico (PUE) para a área de intervenção. O projeto urbanístico estabelece as

² Os planos regionais estratégicos que mencionam a concessão urbanística são os planos das subprefeituras da Lapa, de Perus, da Sé e da Vila Mariana.

transformações previstas para a área e dá os subsídios para a elaboração do contrato de concessão, como esclarece a 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 infraestrutura 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.[...]

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 (Lei 14.917/09. Dispõe sobre a concessão urbanística no Município de São Paulo. Grifos nossos).

O texto legal define também que a remuneração do concessionário se dá a partir da exploração dos imóveis privados resultantes da intervenção. E, para efetivar a intervenção prevista no projeto urbanístico específico, o instrumento possibilita que o município delegue ao concessionário a condução das desapropriações das áreas sujeitas à intervenção.

A possibilidade da desapropriação em favor de terceiros é o ponto mais polêmico do instrumento. Argumenta-se que, ao abrir esta possibilidade, a concessão urbanística reduziria o papel do Poder Público na intervenção urbana. Contudo, este que é usualmente destacado como o cerne do instrumento, é apenas um meio para se alcançar a transformação projetada. Ou seja, não se trata de reduzir o papel do Poder Público, mas de valorizar a dimensão do planejamento e do projeto urbanístico. Isso porque é o projeto que define as áreas sujeitas à concessão (que poderão, ou não, ser objeto de desapropriação), bem como o que deverá ser edificado sobre essas áreas, incluindo as eventuais contrapartidas públicas (áreas verdes, praças e espaços públicos, equipamentos e habitação social).

Assim, cabe ao projeto urbanístico específico no qual se baseia o contrato de concessão urbanística estabelecer as possibilidades e limites para as partes envolvidas. Nesse sentido,

[...] o projeto não é apenas uma intenção traduzida num desenho. É também um instrumento cuja elaboração, expressão, desenvolvimento e implementação revelam as potencialidades e os limites impostos pela sociedade, pelos atores envolvidos, pelos lugares, pelas circunstâncias e pelos acontecimentos. O projeto é, ao mesmo tempo, uma **ferramenta de análise** e um **instrumento de negociação** (ASCHER, 2001, p. 81, tradução nossa, grifo nosso).

Essa aposta no projeto urbanístico como instrumento de mediação de interesses é uma orientação nova e complexa, que desafia tanto o corpo técnico da administração pública quanto a sociedade civil interessada ou afetada pelo projeto. As grandes novidades trazidas a partir desta orientação estão na convergência entre a transformação nos espaços públicos e privados e na garantia de continuidade da execução do projeto. Isto é, a intervenção não se encerra na implantação de um equipamento público ou de um melhoramento viário, mas na intervenção projetada e programada em uma porção do território na qual os benefícios da exploração da produção imobiliária são divididos com o Poder Público, não necessariamente como contrapartida financeira, mas como legado para a cidade.

Projeto Nova Luz

O projeto urbanístico específico elaborado para fins de concessão urbanística na Nova Luz expõe um pouco da complexidade envolvida no processo. Este projeto, que inclui estudos de impacto ambiental e de viabilidade econômica, foi contratado em 2010 pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo e, desde então, vem sendo desenvolvido por um consórcio de empresas em parceria com técnicos da administração pública.

A área definida na Lei 14.918/2009 como Nova Luz considera um perímetro de 45 quadras na área central da cidade que, desde os anos 1970, vem sofrendo um processo de desvalorização, com perda da população moradora. Se na década de 1970 a região contava com mais de 40 mil habitantes, hoje se estima que a população desta área seja de aproximadamente 12 mil pessoas. Em contrapartida, registrou-se, neste período, um incremento da população flutuante, que circula na região devido principalmente aos eixos de comércio especializado que se consolidaram na área e também por conta dos equipamentos culturais existentes.

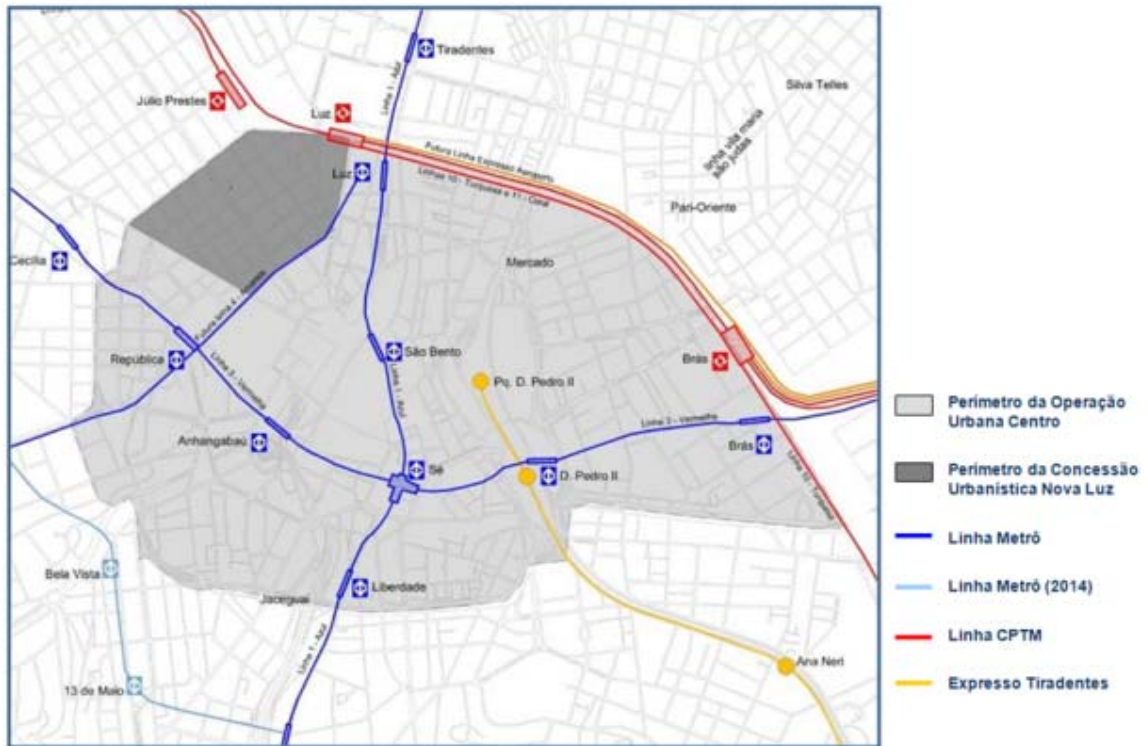


Figura 1: Nova Luz: localização
 Fonte: Projeto Nova Luz

O perímetro para a concessão urbanística Nova Luz está contido dentro da Operação Urbana Centro. Esta operação urbana existe desde 1997, mas pouco contribuiu para a reversão do quadro de esvaziamento populacional do centro da cidade e para a requalificação da região. Apesar de conferir diversos incentivos para a construção de novos empreendimentos, a Operação Urbana Centro não despertou interesse do mercado imobiliário. Foram apresentadas relativamente poucas propostas de adesão à Operação e sua arrecadação nesses 14 anos de vigência foi de pouco mais de 35 milhões de reais .

O principal objetivo da concessão urbanística da Nova Luz é promover a transformação urbana na área de forma a retomar seu adensamento populacional. Com isso, a infraestrutura instalada no local é otimizada, especialmente em relação à acessibilidade, visto que a região é atendida por quatro linhas de trem metropolitano e três linhas de metrô. O projeto toma como referência o paradigma da cidade compacta, assumindo o adensamento da cidade de modo a diminuir os deslocamentos motorizados e o avanço da mancha urbana sobre áreas desprovidas de infraestrutura e ambientalmente frágeis.

Uma das premissas fundamentais do projeto é a criação de condições para que as pessoas que atualmente moram e trabalham na área tenham condições de permanência na área - as orientações do projeto nesse sentido serão apresentadas adiante. Outros pilares do

projeto são a promoção de uma cidade mais sustentável, sempre buscando o menor comprometimento dos recursos ambientais e sociais. Um exemplo disso é a priorização dos deslocamentos a pé e de bicicleta, com a ampliação das calçadas e a construção de vias exclusivas para os ciclistas, além da criação de uma rede de espaços públicos, que trarão maior qualidade de vida aos cidadãos.

Além do incremento da área destinada para uso residencial para consequente aumento da densidade populacional, o projeto tem ainda como objetivos complementares a preservação e recuperação do patrimônio histórico local (10% dos imóveis no perímetro da Nova Luz são protegidos pelas instâncias de preservação de patrimônio histórico) e a implantação de uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS, área prioritária para produção de habitação voltada aos estratos de renda mais baixos). Além das habitações de interesse social, na ZEIS serão instalados equipamentos públicos para atender às demandas atual e futura da região entre os quais se destacam três creches, duas escolas (uma infantil e uma de ensino fundamental) e uma unidade básica de saúde .

O projeto tem um horizonte de implantação de 15 anos. Estima-se, ao final do período, a população residente no perímetro dobre, passando a 24 mil habitantes. Essas novas famílias serão abrigadas nas cerca de cinco mil novas unidades residenciais, uma oferta adicional da ordem de 70% em relação ao parque habitacional existente. Estima-se também a geração de 19 mil novos empregos, com 373 mil m² a mais de área destinada ao comércio e a atividades de serviço.

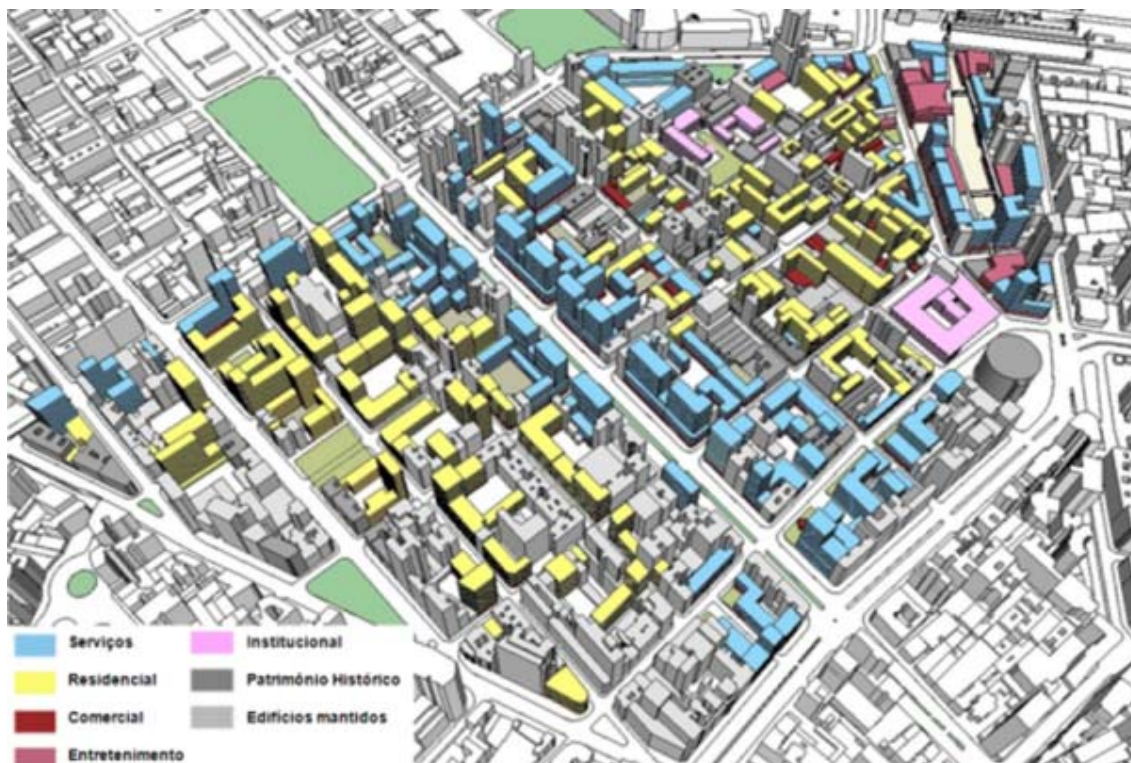


Figura 2: Nova Luz: usos propostos
 Fonte: Projeto Nova Luz

Para viabilizar essa produção de área adicional, o projeto prevê a aquisição de 55% dos terrenos privados no perímetro. Vale notar que a área edificada nesses lotes corresponde a 22% de toda a área edificada na Nova Luz. Ou seja, o principal critério para escolha dos lotes sujeitos à concessão urbanística foi o aproveitamento atual e a intensificação do uso do solo. Para aquisição desses imóveis, o concessionário urbanístico deverá seguir o cronograma de implantação previsto no projeto, que prevê a construção paulatina e progressiva das intervenções, divididas em cinco fases.

O cronograma de implantação foi elaborado de forma a garantir, em cada fase, a construção de área de imóveis para comércio e outras atividades não residenciais, superior à área dos imóveis diretamente afetados na fase posterior. Desta forma, os comerciantes atingidos pela segunda, terceira, quarta e quinta fases terão garantia de oferta de imóveis que foram construídos nas fases anteriores, de modo a permitir a continuidade da atividade econômica já instalada. Na primeira fase do cronograma de implantação, são atingidos especialmente os imóveis desocupados ou ocupados por estacionamentos.

Os pequenos estabelecimentos de comércio e serviços afetados na primeira fase receberão oferta de realocação nos térreos de edifícios que atualmente encontram-se vazios e serão reformados para fins de atendimento habitacional.

A reforma de sete edifícios que atualmente se encontram vazios dentro do perímetro de projeto propiciará a produção antecipada unidades para atendimento habitacional dos moradores diretamente afetados pela intervenção. Esses edifícios foram incorporados ao projeto Nova Luz justamente porque possibilitam a produção antecipada de unidades habitacionais sem a necessidade de deslocamento prévio de moradores. Esta produção antecipada está estimada em 440 unidades e ocorrerá nos três primeiros anos da concessão urbanística. Essas unidades serão doadas ao Poder Público como contrapartida da concessão.

Os estudos realizados no âmbito do Projeto Nova Luz indicaram a necessidade de relocação de 378 domicílios, distribuídos no tempo, conforme cronograma de implantação, da seguinte forma:

- Fase 1 (ano 2,5): 7 domicílios
- Fase 2 (ano 5): 80 domicílios
- Fase 3 (ano 7,5): 145 domicílios
- Fase 4 (ano 10): 78 domicílios
- Fase 5 (ano 12,5): 68 domicílios

A contrapartida habitacional prevista no Projeto Nova Luz não se limita às unidades produzidas via reforma. A produção de habitação de interesse social em ZEIS também deverá ser revertida para o Poder Público no âmbito da concessão urbanística. Essas unidades correspondem a aproximadamente metade das novas unidades habitacionais produzidas na Nova Luz e a 80% do total de unidades produzidas no perímetro de ZEIS.

O grande número de unidades de HIS produzido no âmbito da concessão urbanística atenderá prioritariamente à população mais vulnerável residente na área, isto é, aqueles de menor renda e que são atualmente locatários. O estoque de unidades em aluguel existente se somará às novas unidades produzidas, configurando um parque habitacional diversificado, que já atende por vocação e deverá continuar atendendo a população de baixa renda. Considera-se que tal choque de oferta localizado tem ordem de grandeza para refrear e até reverter eventuais tendências de aumento no preço dos aluguéis residenciais.

No que se refere à viabilização dos empreendimentos imobiliários, o projeto prevê que sua realização se dê conforme manifestação de interesse dos atuais proprietários, em uma das três modalidades descritas a seguir.

- Modalidade Exclusiva: empreendimento realizado exclusivamente pelo concessionário contratado pelo Poder Público para realização da

concessão urbanística da Nova Luz, cujos imóveis atuais serão adquiridos preferencialmente por compra e, alternativamente, por desapropriação.

- Modalidade Voluntária: empreendimento realizado pela totalidade dos proprietários dos imóveis localizados nos terrenos agrupados pelo PUE.
- Modalidade Compartilhada: empreendimento realizado em conjunto pelo concessionário contratado pelo Poder Público para realização da concessão urbanística da Nova Luz e pelos proprietários dos imóveis localizados nos terrenos agrupados pelo PUE nos termos estabelecidos entre as partes. A adesão dos proprietários deve corresponder a, no mínimo, 70% das unidades imobiliárias (identificadas por matrícula ou transcrição) e 70% da área de terreno envolvida no empreendimento. Os imóveis atuais cujos proprietários não optarem por participar do empreendimento serão adquiridos pelo concessionário preferencialmente por compra e, alternativamente, por desapropriação.

As modalidades Voluntária e Compartilhada privilegiam a possibilidade de participação da sociedade na implantação da concessão urbanística e representam o atendimento ao pleito dos atuais ocupantes da área em audiências públicas e reuniões setoriais realizadas no decorrer do projeto, reduzindo o impacto da transformação urbanística nas atividades econômicas instaladas no perímetro.

A concessão urbanística Nova Luz prevê um investimento em recuperação de imóveis tombados (patrimônio histórico), infraestrutura, equipamentos públicos e em unidades habitacionais de interesse social da ordem de R\$ 700 milhões. Parte desse investimento será custeada pelo lucro imobiliário realizado em empreendimentos privados e, possivelmente, parte será custeada por um patrocínio da Prefeitura de São Paulo.

As informações acima apresentadas resumem o estágio atual do desenvolvimento do Projeto Nova Luz. Cada ponto exposto deverá estar detalhado no edital da concessão urbanística, com as especificações dos procedimentos correlatos, direitos e obrigações das partes e sanções em caso de descumprimento.

A implantação do projeto será fiscalizada por um conselho gestor que, de acordo com a lei que autorizou a aplicação da concessão urbanística na área da Nova Luz, deverá ser instituído após a celebração do contrato de concessão. Este conselho, de formação paritária, com representantes da municipalidade e da sociedade civil, tem entre suas atribuições “a fiscalização, verificação e acompanhamento do cumprimento das diretrizes gerais e

específicas da intervenção urbana integrantes do projeto urbanístico específico e do respectivo contrato de concessão urbanística” (Lei 14.918/2009. Art. 4º).



Figura 3: Nova Luz: ilustrações da transformação proposta
Fonte: Projeto Nova Luz

Fica claro, portanto, que o momento de elaboração do projeto é o momento em que se estabelecem os compromissos do Poder Público para com a intervenção urbana. Esses compromissos assumidos na etapa do planejamento da intervenção respondem ao desafio de prever os desdobramentos de uma intervenção de longo prazo e as mitigações e compensações eventualmente necessárias.

Riscos e compromissos

No caso da concessão urbanística, o projeto urbano inclui a concepção do instrumento também como meio de financiamento da intervenção projetada. Ou seja, não se trata apenas de prever, quantificar e orçar obras públicas, mas também de gerar valor, a partir da transformação dos espaços privados, para financiá-las. Para o Poder Público, esta é uma vantagem, na medida em que traz a possibilidade de fontes extra orçamentárias para viabilizar o investimento público. No entanto, dimensionar um projeto urbano também como

negócio tem suscitado questionamentos sobre a representação do interesse público no Projeto Nova Luz.

A noção de interesse público é um tanto abstrata, mas, no caso do Projeto Nova Luz, ela pode ser traduzida nas contrapartidas da concessão urbanística. É possível separar essas contrapartidas em duas dimensões. A primeira, direta e claramente identificável, são os ativos construídos pelo concessionário urbanístico e revertidos para a municipalidade, como as obras de infraestrutura, os espaços e equipamentos públicos e as unidades habitacionais de interesse social. Já a segunda dimensão dessas contrapartidas tem caráter mais intangível, se referindo aos efeitos do projeto sobre o conjunto da cidade. A expectativa é que o projeto promova o adensamento de uma área central na direção do conceito de cidade compacta, com uso misto e renda mista. Assim, se estaria otimizando do uso da infraestrutura instalada e reduzindo a pressão sobre outras áreas da cidade.

Uma vez estabelecido e identificado o que o projeto assume como interesse público, passa-se ao desafio de dar conhecimento ao público interessado e/ou afetado pelo projeto dos aspectos considerados na intervenção. Esse é o primeiro passo para que se possa proceder a uma discussão construtiva e colaborativa sobre a intervenção, considerando suas possibilidades e limites para que o projeto se configure plenamente como um “instrumento de negociação” nos termos sugeridos por Ascher (2001). Comunicar as intenções do projeto significa não apenas disponibilizar suas informações, mas também traduzi-las para diferentes públicos. Na experiência do Projeto Nova Luz, as novidades trazidas pelo instrumento e complexidade das questões abordadas dificultaram muito a tradução dessas informações para um público amplo.

Outra dificuldade enfrentada pelo Projeto Nova Luz tem sido a credibilidade do Poder Público perante a opinião pública, sobretudo quando se tratam de questões urbanas. O histórico da prefeitura nessa área não é bom ou está muito aquém das necessidades da cidade. Em São Paulo, a regulação urbanística não se materializou em um espaço qualificado ou equilibrado. Congestionamento, precariedade habitacional e carência de espaços públicos são alguns dos déficits que a cidade acumula comumente atribuídos à ação (ou inação) pública.

Como acreditar que dentro de 15 anos haverá ganhos efetivos para a cidade se o que assistimos nos últimos 50 anos foi uma cidade que perdeu qualidade e teve seus problemas agravados? Ferramentas novas trazem insegurança e incerteza, mas abrir mão de experimentar não garantirá uma cidade melhor. Por outro lado, as possibilidades trazidas pela concessão urbanística endereçam questões com as quais a administração pública se

depara atualmente tais como as restrições orçamentárias e a garantia de continuidade de um projeto diante das mudanças de gestão de governo.

Considerando as potencialidades da concessão urbanística como meio para a transformação urbana e a experiência da elaboração do Projeto Nova Luz, concluímos que usar esse instrumento de modo equilibrado a partir de um projeto complexo em uma área consolidada da cidade com um componente histórico forte é um desafio para o Poder Público que evidencia pelo menos três gargalos: o desenvolvimento de um projeto que reflita o interesse público, a habilidade em comunicar esse projeto e a credibilidade da Prefeitura para sustentar o interesse público em um projeto urbanístico.

Referências

ASCHER, F. 2001. *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Paris: L'Aube.

BOVAIRD, T. 2004. Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. In: *International Review of Administrative Sciences*, London, v. 70, n° 2, pp. 199-215, June.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. 2005. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. In: *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n° 1, pp. 7-21, Jan/Mar 2005.

FELDMAN, S.; LEME, M. C. S. 2009. Nova Luz: a concessão ilimitada. In: *Minha Cidade*, São Paulo, 09.107, Vitruvius, jun 2009. Disponível em: www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.107/1846. Acesso em agosto de 2009.

HEINZ, W. 1994. *Partenariats Public-privé dans l'Aménagement Urbain - Allemagne, USA, Espagne, Grande-Bretagne, Suède, Pays-Bas, France*. Paris, L'Harmattan.

LUNGO, M. (comp.) 2004. *Grandes proyectos urbanos*. El Salvador, UCA. Prefeitura Municipal de São Paulo. (2010) Projeto Nova Luz. Disponível em: www.novaluzsp.com.br. Acesso em maio de 2012.

SAMORA, P.; HIRATA, M. 2011. "Nova Luz", velhos interesses no urbano. In: *Revista Forum*. 18.10.2011. Disponível em: www.revistaforum.com.br/conteudo/detalhe_noticia.php?codNoticia=9537. Acesso em maio de 2012.