

## CONCESSÃO URBANÍSTICA E RENDA FUNDIÁRIA DIFERENCIAL NO PROJETO NOVA LUZ/SP: AÇÃO DO CAPITAL IMOBILIÁRIO NO PLANEJAMENTO URBANO.

Fernando de Oliveira Amorim

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo

[fernandoamorim@usp.br](mailto:fernandoamorim@usp.br)

### 1. Introdução

Este artigo busca compreender o processo de planejamento urbano permeado por relações entre representantes do capital imobiliário e o poder público e a busca pela renda fundiária urbana. Pretende analisar a produção do espaço urbano a partir da concepção de legislação específica (a concessão urbanística) enquanto superestrutura que quer se constituir como forma fundamental da estrutura econômica e social (a partir da renda fundiária urbana), enquanto condição que rege a manutenção ou as mudanças sobre o cotidiano em sociedade, no processo de aprovação e aplicação da concessão urbanística no Projeto Nova Luz, região central de São Paulo/SP. Observa-se a partir da década de 1970 a intenção em adaptar as proposições da teoria fundiária clássica de David Ricardo e Karl Marx a diferentes contextos de países em desenvolvimento, a partir das rendas fundiárias na reprodução do capital. Harvey (2005), Smolka (1987a, 1987b), Topalov (1984), Lojkin (1997), Ribeiro (1986), Campos (1989), dentre outros, analisam a ação do capital imobiliário<sup>1</sup> na hierarquização dos usos do solo e o consequente processo de segregação e exclusão socioespacial na configuração do espaço urbano. A terra/solo assume um preço por sua condição *sine qua non* à reprodução capitalista, haja vista, ser “não reprodutíveis” e passível de ser monopolizados pelo proprietário fundiário. Assim, na lógica capitalista de reprodução urbana, a “maximização da mais-valia” urbana torna-se o critério urbanístico “medular”. Portanto, como a renovação do ciclo do capital imobiliário depende da superação do obstáculo da propriedade, suas ações são determinadas pelo controle econômico exercido sobre a mudança de uso do solo operada muitas vezes com respaldo nas ações do Estado. (Mattos, 2004, p. 191).

---

<sup>1</sup> Observa-se diferentes grupos de proprietários fundiários urbanos: o Estado (glebas nos limites do município e áreas mais centrais com edifícios públicos ou administrativos, por exemplo); os proprietários especuladores (obtenção de renda a partir do parcelamento e/ou arrendamento); incorporadores e construtores (propriedade, obtenção de investimentos a partir dos Fundos de Pensão e de Investimentos Imobiliários e obtenção de renda de locatários como juro de um capital investido); submercados urbanos (subúrbios) e pequenos proprietários urbanos, etc.

A partir da década de 1970, a elevação do nível de desemprego e a queda da renda, que são marcas da crise decorrente da reorganização capitalista pós década de 1960, mobilizam o setor imobiliário enquanto gerador de renda e emprego na construção civil intencionando diminuir os efeitos desta crise. A produção habitacional passa a representar reserva de valor na medida em que viabiliza ganhos fundiários urbanos nas operações de valorização financeira através da atividade de incorporação. (Smolka, 1987b, pp. 44-5). Neste contexto, a concentrada distribuição fundiária associada à fragilidade dos mercados financeiros estabelece a terra como reserva de valor com conseqüente diminuição do volume negociado instaurando escassez (mesmo que artificial e socialmente criada)<sup>2</sup>. Neste contexto, o ganho fundiário ocorre a partir de projeções sobre o ambiente construído futuro mediante alterações na estrutura intraurbana. No entanto, a propriedade do solo urbano não pode ser vista apenas como reserva de valor, pois é um ativo e reflete na lógica do mercado de capitais imobiliários as alterações (reais ou previstas) no ambiente construído na escala da média e longa duração, possibilitando a obtenção da renda diferencial.

Sobre a definição das rendas fundiárias, a absoluta é obtida a partir da condição necessária e não reproduzível que a terra adquire, contrariamente a outros itens que são produzidos como mercadorias industriais a partir da reprodução da força de trabalho, pois o processo de formação de preço para a terra urbana distingue-se de outros processos nos quais o trabalho entra como elemento constitutivo fundamental devido sua condição mesma de não reproduzível. A renda fundiária urbana diferencial decorre de quando o preço do terreno comporta qualificações, atributos ou características normalmente não-repetitivos e espacialmente localizados: naturais (clima, fertilidade, etc.), produzidas como terras drenadas, urbanizadas, acessibilidade em relação a outros itens do ambiente construído, etc. A renda de monopólio ocorre quando o preço do terreno urbano é determinado pelo poder do proprietário em administrar sua escassez, por sua vez determinada como função de estoque de terras associado à necessidade ou uso, bem como pela disposição e capacidade de seu usuário em remunerar seu proprietário (Smolka, 1987a).

Na obtenção da renda fundiária urbana, estas vantagens locacionais são percebidas a partir da renda diferencial de situação, mais-valia obtida pela exploração do progresso do desenvolvimento social e pelo exercício do preço de monopólio e, a partir da renda diferencial de equipamento, mediante implementação do capital fixo incorporado ao solo urbano em edifícios, ferrovias, rodovias, etc. A condição de proprietário da terra é sinônimo de

---

<sup>2</sup> No entanto, a lógica da incorporação e os ganhos fundiários urbanos altera-se com a queda da inflação.

apropriação tanto das rendas fundiárias produzidas quanto daquelas que surgirão no futuro com as alterações do ambiente construído. Assim, o ganho fundiário do incorporador (buscando diminuir a renda absoluta), será maior paralelamente à ineficiência de previsões dos proprietários (portador da renda absoluta) sobre os usos futuros visando impedir a previsão da renda diferencial.

Esta lógica de obtenção da renda fundiária urbana pode ser interpretada de maneira trina na qual, no momento I ocorre a alteração no preço<sup>3</sup> do solo urbano entre aquele referente à sua aquisição original e o preço pelo qual é negociado ao novo usuário, isto é, ao incorporador; no momento II, ocorre a valorização<sup>4</sup> realizada pelo incorporador ao alterar os atributos do solo, reequipá-lo, por exemplo; e no momento III, ocorrem as variações no preço<sup>5</sup> referentes a modificações na estrutura espacial do ambiente construído onde se insere este solo urbano, captada na forma do momento I em período distante no futuro (Smolka, 1987a, p. 48).

Nesta tríade o capital imobiliário visa impedir o momento I de maneira atomizada obrigando o proprietário a vender seu lote mediante aparato institucional (regulação jurídica e legislação de uso e ocupação do solo/zoneamento), objetivando ganho fundiário futuro. Posteriormente, no momento II, altera-se o uso e apropria-se das consequentes rendas fundiárias mediante externalidades (características que compõem a renda diferencial) que podem ser internalizadas, isto é, “privatizáveis” pelo capital imobiliário ao propor o momento III que seria vender a ideia da renda de monopólio. Em outras palavras, primeiramente, o capital imobiliário compreende que “o preço determina o uso” (momento I – renda absoluta), para posteriormente, ao realizar o momento II (renda diferencial), vender a ideia ao comprador de que é “o uso que determina o preço” concretizando, desta forma, o momento III (renda de monopólio). Para tanto, “mina” o momento I, confecciona ao usufruir muitas vezes da ação do Estado o momento II e ao concretizar o momento III, oferece a concretização do momento I ao novo proprietário.

Vale ressaltar ainda que esta lógica trina das rendas exige novos empreendimentos a cada empreendimento finalizado, pois, “os movimentos do capital incorporador modificam suas próprias condições de reprodução na medida da necessidade e irreversibilidade de contínuas mudanças na forma de ocupação (incorporação) do solo urbano, que é imposta pelas consequentes atualizações do preço dos terrenos adjacentes ou próximos a cada

<sup>3</sup> Aqui existem apenas “rendas” da terra bruta - neste momento, fator de produção, matéria prima.

<sup>4</sup> Aqui existe um processo de “valorização” da terra. Ela se torna mercadoria, pois há trabalho humano envolvido em sua transformação/fabricação.

<sup>5</sup> Aqui existem “preços” que são formados no mercado (oferta *versus* demanda).

empreendimento” (Smolka, 1987a, pp. 51-8). Neste sentido “a perda ou ganho de importância relativa às áreas consolidadas depende das mudanças que estão ocorrendo nas outras áreas da cidade e as variações na renda fundiária expressam, nesse caso, alterações nas relações inter-áreas”, o que significa afirmar que a característica da área de atuação dos capitais imobiliários determina as possibilidades de sua própria valorização a partir de uma diferenciação na espacialidade urbana. (Campos, 1989, p. 53). De certa forma, “a importância do capital incorporador varia na razão inversa da existência de controle do uso do solo e rendas fundiárias urbanas, daí seu caráter histórico e institucional específico” (Smolka, 1987a, p. 76). Portanto, após compreender a produção e estruturação do espaço urbano e as ações dos agentes imobiliários, pode-se afirmar que as transformações sociais não ocorrem igualmente em diferentes lugares. A presença e o aumento relativo de pobres, desempregados, etc., variam espacial e concomitante às próprias relações sociais que regulam os efeitos da acumulação capitalista condicionando o processo de planejamento urbano e configuração socioespacial.

## 2. Concessão Urbanística no Projeto Nova Luz

Os processos de obtenção da renda da terra urbana a partir das relações existentes entre a ação de grupos imobiliários e a ação planejadora do Estado configuram um espaço urbano nem sempre equitativo. Conforme Topalov (1984), os bairros das camadas de alto poder aquisitivo, com uma infraestrutura eficiente, assim o são a partir da materialidade dos meios de consumo disponíveis e privilégios espaciais relacionados com a oferta de equipamentos urbanos. Resulta da produção material associada ao predomínio de forças/formas capitalistas de produção do espaço urbano associadas a privilégios na escala da média e longa duração, materializada em infraestrutura, equipamento públicos de consumo coletivo, concentração nada espontânea de serviços especializados, etc. No outro lado da moeda, observa-se as consequências destes privilégios no saldo negativo de qualidade urbana a partir do jogo de preços com uma produção urbana excludente e hierarquizada social e espacialmente, tanto na ordem material quanto simbólica<sup>6</sup>. No contexto desta expressão simbólica e hierárquica das diferenças de classe observa-se que em São Paulo a “expansão legal” urbana nas últimas três décadas determinada pelo capital imobiliário desloca-se para o

---

<sup>6</sup> Simbólica pois a especificidade do espaço destas camadas de alto poder aquisitivo torna-se, a partir da mais-valia, signo de distinção social reiterando a expressão simbólica e hierárquica das diferenças de classe.

quadrante sudoeste<sup>7</sup> do município deixando outras áreas da cidade como áreas em *pousio social* (aguardando valorização imobiliária) como por exemplo, o “centro tradicional”, com seus prédios abandonados propositalmente, como expõe Flávio Villaça (2010).

Entre a expressão simbólica, o eixo de expansão e os projetos de requalificação no processo de reprodução do capital imobiliário busca-se diferenças locais associadas a determinado prestígio social da vizinhança e consequente valorização imobiliária. O “centro tradicional” que já foi o principal centro da cidade, torna-se territórios populares numa condição física precária de imóveis privados e espaços públicos. Conseqüentemente, o “velho centro” passa a ser caracterizado como um problema social, com associações e projetos de requalificação imbuídos de interesses do capital imobiliário e financeiro, muitas vezes com o apoio do Estado. Concretamente, a lógica de reprodução do capital imobiliário no velho/tradicional centro de São Paulo está presente na elaboração e intenção de aplicar o instrumento jurídico urbano - concessão urbanística no Projeto Nova Luz.

Paulo Lomar, em sua dissertação sobre direito urbanístico em 2001, estuda a viabilidade da concessão urbanística como objeto técnico-jurídico no contexto pós-Constituição Federal de 1988, artigo 173, que define a possibilidade de estabelecer empresa pública ou sociedade de economia mista ao explorar atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços desde que seja de relevante interesse coletivo mediante licitação pública. Para Lomar (2001) a concessão urbanística representa uma espécie de concessão de obra pública, processo no qual o Poder Público transfere a um ente privado a possibilidade e a tarefa de executar operações urbanas ao ampliar/renovar área urbanizada. Este ente privado é remunerado e obtém o retorno de seu investimento ao explorar a obra, tomada no seu conjunto, por venda ou aluguel de lotes ou edificações, conforme condições fixadas pelo Poder Público. Em outras palavras, um concessionário previamente selecionado através de licitação pode realizar e contratar obras, serviços, compras e alienações sem precisar de licitações posteriores para tais ações. Este instrumento é proposto para regulamentação no Plano Diretor Estratégico de São Paulo na gestão Marta Suplicy (PT, 2001-2004), depois volta à cena nas gestões José Serra (PSDB, 2005-2006) e Gilberto Kassab (DEM, 2006-2012) na tentativa de promover a “revitalização” do bairro Santa Ifigênia, através do Projeto Nova Luz.

---

<sup>7</sup> O quadrante ou vetor de expansão sudoeste são consideradas como as áreas mais valorizadas da cidade com intenso processo de valorização nas proximidades das avenidas Paulista, Faria Lima, Eng. Luís Carlos Berrini, das Nações Unidas, dentre outras.

Concernente ao planejamento urbano do Projeto Nova Luz, no processo de licitação para sua promoção, após análise técnica realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e coordenação da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura de São Paulo, o resultado anunciado em 01 de maio de 2010, aponta o Consórcio Concremat-City-Aecom-FGV em primeiro lugar, dentre outros 8 interessados. No decorrer de 2009, gestão Kassab, desde a apresentação do projeto de lei sobre a concessão urbanística (projeto de lei nº 87) até sua regulamentação pela Câmara de Vereadores de São Paulo (Lei Municipal nº 14.917), as manifestações de comerciantes e moradores do bairro de Santa Ifigênia tornam-se constantes e contrárias, chegando à proposição de duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) contra a lei que busca regularizar a aplicação da concessão urbanística, com parecer favorável de suspensão temporária em uma delas, mas depois revogada. Conforme Rolnik (2011) um dos principais pressupostos do Projeto Nova Luz é a liberação de espaço para novas construções sem, no entanto, apresentar estratégias para melhorar as construções já existentes. O equívoco, segundo ela, consiste no fato do projeto estar amarrado a uma concessão urbanística da área como um todo, a fim de que uma empresa privada o desenvolva, viabilizando as intervenções urbanísticas a partir de uma enorme lucratividade imobiliária. Este equívoco se agrava ao ter a concessão urbanística como pressuposto, pois é aprovada antes mesmo de existir o projeto, sendo que “em primeiro lugar, precisamos discutir o que queremos para a cidade e qual o projeto que dará conta dessas necessidades. Só depois é que devemos decidir qual o melhor instrumento para implementá-lo”.

### *2.1. Concessão urbanística e a busca pela renda diferencial*

No contexto do processo de incorporação de lotes no Projeto Nova Luz, questiona-se como o capital imobiliário supera o obstáculo representado pela propriedade fundiária e a consequente renda absoluta. O Decreto Municipal nº 48.349, de 15 de maio de 2007 estabelece o perímetro para desapropriações de imóveis particulares em 269.000m<sup>2</sup>. Conforme reportagem do jornal Folha de São Paulo, *Caderno Cotidiano*, 17 de maio de 2007, constata-se que antes de se tornar público, agentes do capital imobiliário, na figura do grupo Odebrecht, busca adquirir terrenos na região que será declarada como de utilidade pública conforme relato do próprio diretor da *holding* Paulo Melo, citado pelo jornal. Conforme outra matéria do jornal Folha de São Paulo, *Caderno Cotidiano*, 19 de maio de 2007, o Sindicato

das Empresas de Imóveis de São Paulo (SECOVI), contrata o arquiteto urbanista Jaime Lerner para elaborar um projeto de intervenção na Luz. Segundo entrevista de seu vice-presidente, Claudio Bernardes, concedida a Souza (2011) em 2010, o prefeito Gilberto Kassab os convidam para realizar um estudo para a região ao alegar que a prefeitura não possui recursos para o desenvolvimento de áreas como a Santa Ifigênia. Bernardes avalia que o projeto elaborado pelos técnicos da prefeitura é inviável economicamente e apresenta como alternativa contratar o arquiteto e urbanista Jaime Lerner, para desenvolver um estudo de “revitalização”. Para ele, o projeto de Jaime Lerner possui “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”, pois a área apresenta diversos problemas, dentre eles, a existência de muitos imóveis tombados, “que tinham que ser preservados, e o projeto conseguiu resolver esse problema com a criação de um espaço diferenciado”. (Bernardes apud Souza, 2011).

Do outro lado, considerando os riscos de desapropriações, em 13 de agosto de 2007, Paulo Garcia e outros comerciantes da Santa Ifigênia formam a Associação Comercial de Santa Ifigênia (ACSI) e exigem mais informações sobre o Projeto Nova Luz e alegam não terem ideia do que realmente significa este projeto de intervenção já que não há diálogo com os comerciantes da região. Temendo ser expulsos da área, contratam assessoria jurídica para representá-los. No entanto, conforme Claudio Bernardes representando o SECOVI em entrevista a Souza (2011), o projeto é apresentado “para todo mundo”:

Fomos ao Judiciário da Fazenda, na Vara Municipal, conversar com um juiz para saber como fazer para desapropriarmos a Luz [referindo-se à Santa Ifigênia], porque quando o projeto saiu na imprensa, o projeto do Jaime Lerner, o preço dos imóveis subiu na hora, inviabilizando o negócio. [...]. 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 no dia quando tudo fosse desapropriado o valor estivesse gravado. Depois você escuta coisas assim: se está metido o empresariado vai ter lucro, e não pode. (grifo nosso).

Se apropriando da tese de falta de recursos do poder público municipal, bem como o temor com a real possibilidade de aumento do preço de mercado do solo (condição *sine qua non* para a reprodução do capital imobiliário considerando a relação oferta versus demanda), por conta da “especulação” referente às transformações na região da Santa Ifigênia, o SECOVI aborda a utilização do então instrumento concessão urbanística como solução:

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 fecharão mais. **Você fez a conta com um valor de Cracolândia, com o que tem lá, e 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 esse 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; porque senão você inviabiliza a venda. **Sem a viabilidade de vender, não gera receita, não tem negócio imobiliário, não tem “revitalização”.** (Bernardes, entrevista em 2010 apud Souza, 2011, p. 51 – grifo nosso).

Analisando este discurso pode-se reafirmar a análise trina na qual o capital incorporador visa impedir o momento I (renda absoluta) de maneira atomizada obrigando o proprietário a vender seu lote mediante aparato institucional (regulação jurídica e legislação de uso e ocupação do solo/zonamento = concessão urbanística), objetivando ganho fundiário. Para posteriormente no momento II, alterar o uso e apropriar-se das conseqüentes rendas fundiárias mediante externalidades (características que compõem a renda diferencial) que podem ser internalizadas, isto é, “privatizáveis” pelo capital incorporador ao propor o momento III que seria vender a ideia da renda de monopólio. Ressalta-se ainda que ao sugerir a adoção da concessão urbanística configura-se o conflito entre interesses de agentes do capital imobiliário frente ao momento I (renda absoluta) e momento II (renda diferencial). Neste conflito de interesses, o representante do SECOVI não admite que a renda diferencial “já” seja incorporada pelo proprietário da área, haja vista, ser ele o maior interessado em manter o “Momento I” estagnado com preços que não representem ganhos futuros, e obter maiores lucros com o processo a partir da concretização do “momento II”, neste caso, com claro aparato institucional presente na regulação jurídica (leia-se concessão urbanística). O incorporador e investidores exigem, como expos Bernardes anteriormente, o direito ao lucro, mas não reconhece este direito também a outro membro da iniciativa privada, o proprietário do lote.

## *2.2. Resistência dos comerciantes à concessão urbanística*

No processo de aprovação do projeto de lei da concessão urbanística, o Jornal da Tarde em 3 de março de 2009, publica matéria revelando doações de entidades do setor imobiliário (aproximadamente R\$ 1 milhão) a vereadores, dos quais 06, num total de 07, compõem a Comissão de Política Urbana da Câmara de Vereadores. Dentre estes, José Police Neto (PSDB), relator da concessão urbanística, é quem mais recebe doações para sua campanha eleitoral: R\$ 545,4 mil. Dentre os doadores do setor imobiliário, o maior é a Associação Imobiliária Brasileira (AIB) com doações de R\$ 2,97 milhões às campanhas de vereadores eleitos na capital paulista. A matéria ainda expõe que a AIB é na realidade uma “fachada” do SECOVI para executar doações a campanhas eleitorais, já que em tese quem presta serviço não pode doar para a campanha de quem compra o tal serviço. Neste contexto, em audiência pública sobre o projeto de lei da concessão urbanística, o presidente da ACSI, Paulo Garcia ironiza ao agradecer primeiramente à construtora Camargo Corrêa pela contribuição à campanha de Gilberto Kassab, então candidato a prefeito, e agradece ainda a Associação das Construtoras pelas contribuições generosas ao relator do projeto de lei nº 87, José Police Neto. Paulo Garcia ressalta que o projeto de lei fora aprovado pela Comissão de Justiça e Comissão de Política Urbana em primeira votação, sem ter ocorrido audiência pública prévia (Souza, 2011, pp. 82-3).

No contexto destas denúncias, conforme matérias dos jornais O Estado de São Paulo, 21 de fevereiro de 2010 e Folha de São Paulo, 21 de fevereiro de 2010, Gilberto Kassab (DEM) e sua vice, Alda Antonio (PMDB), e alguns vereadores e suplentes tem o mandato cassado pelo juiz da 1ª Zona Eleitoral de São Paulo, Aloísio Sérgio Resende Silveira. Em reportagem do jornal O Estado de São Paulo, 22 de fevereiro de 2010, cinco empreiteiras responsáveis pelas doações na campanha de 2008 do prefeito Gilberto Kassab (DEM) somam R\$ 243 milhões em contratos já pagos pela Prefeitura desde 2009 na gestão Kassab. Camargo Corrêa, OAS, Carioca Christiani Nielsen, Engeform e S/A Paulista doam R\$ 6,8 milhões para a campanha de Kassab à reeleição. Entre 2009 e 2010, estas empresas obtêm contratos com secretarias da administração municipal que superam o valor doado em 3.400%. A reportagem traz a informação de que o Banco Itaú e a AIB completam a lista de empresas que efetuam doações consideradas ilegais pela Justiça Eleitoral à campanha do então prefeito, totalizando R\$ 10 milhões.

Em 19 de outubro de 2009, o juiz Aloísio Sérgio Rezende Silveira pede a cassação do mandato de 13 vereadores da Câmara Municipal de São Paulo ao alegar irregularidades na captação de recursos para suas campanhas em 2008. Após investigação de

quatro meses executada pelo promotor Maurício Antônio Ribeiro Lopes e auxiliado por trinta técnicos, baseia sua decisão em denúncias do Ministério Público na qual consta que as doações são depósitos da Associação Imobiliária Brasileira (AIB) ligada ao SECOVI. Ressalta-se que a Justiça Eleitoral proíbe sindicatos de efetuarem doações a campanhas eleitorais. Em nota, o SECOVI se pronuncia “afirmando não ter realizado doação a campanhas eleitorais e a AIB afirma que a associação é mantida por construtoras e incorporadoras, e que a prática do *lobby* é parte do processo democrático e as contribuições a candidatos e partidos políticos ocorrem desde 2002”. Para o juiz Aloísio Sérgio Rezende Silveira não é necessário esforço de inteligência para concluir que a existência da AIB é uma fraude à lei para encobrir doações de eventuais fontes vedadas, dentre elas entidades de classe ou sindical. No total, 29 vereadores eleitos que recebem doações da AIB são apontados por irregularidades pelo Ministério Público, mas somente treze enfrentam pedido de cassação de mandado por receberem valores acima do permitido onde, para alguns deles, a doação chega a representar 63% do total arrecadado para a campanha eleitoral. Dentre eles, está o presidente da Comissão de Política Urbana da Câmara de Vereadores, Carlos Apolinário (DEM). (Souza, 2011, pp. 92-3).

Reforçando a ação de resistência ao instrumento concessão urbanística, nas audiências públicas observa-se alguns pronunciamentos de representantes da sociedade civil<sup>8</sup>. Dentre este, Lucila Lacreta, Movimento Nossa São Paulo, critica o real interesse da concessão urbanística, pois acredita que os lucros no processo de incorporação a partir da renda diferencial são direcionados a um determinado segmento no qual não estão incluídos os reais proprietários dos lotes da área de intervenção. Ressalta que a figura da concessão urbanística não consta no Estatuto da Cidade, apesar de se encontrar no plano diretor de São Paulo, e cita a Constituição Federal de 1988, artigo 182, parágrafo 4º ao expor que é facultado ao Poder Público exigir que proprietários de solo urbano subutilizados promovam seu adequado aproveitamento (através do parcelamento ou edificação compulsórios, seguido de IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001). Ao interpretar a legislação, Lacreta aponta o que considera como falha gravíssima, pois delega-se a outrem, que não o proprietário, o lucro imobiliário num processo de desapropriação compulsória, na qual queira o proprietário ou não participar do processo de

---

<sup>8</sup> Os pronunciamentos de representantes civis citados a seguir, sem indicação bibliográfica, são extraídas das notas taquigráficas da audiência pública do dia 14 de abril de 2009 na Câmara Municipal de São Paulo (Câmara Municipal de São Paulo, 2009).

urbanização, será retirado da área e receberá o preço atual de mercado. Questiona a ausência de mecanismos de garantia de equivalência em metros quadrados para os proprietários afetados por este instrumento. Afirma que deve-se exigir no projeto um mecanismo de garantia para que um proprietário de um terreno de 250m<sup>2</sup> antes da implantação do projeto tenha o direito a receber novamente os 250m<sup>2</sup> quando a região tiver outro valor financeiro a partir da concretização da renda diferencial.

Em 14 de abril de 2009, ocorre a segunda e última audiência pública para aprovação de projeto de lei sobre a aplicação da concessão urbanística. Surge novamente uma clara preocupação com os desdobramentos da concessão urbanística e o direito de propriedade frente os interesses imobiliários e a obtenção dos lucros. João Paulo Fernandes, representante da ACSI, indica vários itens dos dois projetos de lei (Projeto de Lei nº 87 e Projeto de Lei nº 158) que estão em desacordo com a legislação. Para ele, o principal deles se refere ao direito de propriedade que significa um “avanço porque limitaria o poder dos poderosos. [...] ela [concessão urbanística] contempla uma anomalia, transfere à iniciativa privada uma prerrogativa que é do Estado, de desapropriar e não de adquirir. [...], e 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”. Para o vereador Donato (PT), o objetivo final do Projeto Nova Luz não se refere às melhorias da região da Luz; afirma que o concessionário vai desapropriar barato e buscar maximizar seus lucros e que não pode ser dado um cheque em branco para que se estabeleça qual é o interesse público ou social depois. (Souza, 2011, pp. 81-2).

Em contrapartida, em matéria publicada no jornal Diário do Comércio, 27 de fevereiro de 2011, João Belda, articulista, expõe o “real temor” dos comerciantes da rua Santa Ifigênia quanto à aplicação da concessão urbanística pela iniciativa privada. Para ele é melhor ter um imóvel desapropriado pela iniciativa privada, considerando a possibilidade de negociação de “preços de mercado” e agilidade na negociação, do que com a Prefeitura de São Paulo.

Quem diz que as concessões são banquetes para o mercado imobiliário está padecendo de miopia. O mercado não precisa disso. Quando não encontra mais áreas em São Paulo, inventa *Alphaville* e continua lucrando. [...]. Leio as críticas de urbanistas de filiação partidária clara e dos comerciantes da Santa Ifigênia cheio de curiosidade, seja pelas teorias de conspiração dessas pessoas, seja pela indisposição de debater o que interessa: o projeto. O que há em oculto nessa história é

a vergonhosa informalidade sob a qual vive boa parte dos comerciantes da Luz. Se eu tenho um imóvel que, no mercado, vale no máximo R\$ 500 mil, mas obtenho com ele um lucro fantástico ao subdividi-lo em 30 boxes com aluguel de R\$ 2.500 cada um, é claro que nenhum projeto que ameace essa receita me interessará. Estamos falando de R\$ 75 mil mensais, caro leitor. Quem obtém assim, limpinhos, sem desconto de imposto, 15% do valor do seu imóvel todo mês? Quem, então, é o especulador imobiliário dessa história?

O discurso de que “o mercado não precisa disso. Quando não encontra mais áreas em São Paulo, inventa *Alphaville*” não encontra respaldo no próprio processo de reprodução do capital imobiliário mediante os diferentes momentos I, II e III de obtenção de renda fundiária, pois como a reprodução do capital imobiliário depende da superação da propriedade, suas ações são determinadas pelo controle econômico exercido sobre a mudança de uso do solo, operada muitas vezes com respaldo nas ações do Estado. E como o título de propriedade é sinônimo de apropriação tanto das rendas fundiárias urbanas produzidas (renda absoluta – momento I) quanto daquelas que surgirão no futuro com as alterações do ambiente construído (renda diferencial – momento II), o lucro do capital imobiliário através da incorporação, intencionando diminuir a renda absoluta, será maior paralelamente à ineficiência de previsões dos proprietários sobre os usos futuros, ou seja, na medida em que consegue impedir o proprietário de prever a renda diferencial.

Neste contexto é válido observar que no decorrer da década de 2000 ocorre oferta de crédito e aumento da renda, com baixa relativa de juros e alta dos preços da terra para a construção. O mercado imobiliário, incluindo aquele de alto padrão, se depara com uma maior demanda e enfrenta dificuldades para encontrar lotes para incorporação. No vetor sudoeste do município de São Paulo, aquele mais cobiçado pelo mercado imobiliário de alto padrão, os preços de áreas estratégicas para a incorporação apresentam faixa média de valorização de 20 a 50%, em 2007 se comparado a 2006 (EMBRAESP, 2007). Segundo Souza (2011), a Santa Ifigênia é interessante ao capital imobiliário, pois “consideram que a Nova Luz é uma das poucas áreas do Centro onde ainda é possível encontrar terrenos a preços baixos”. No bairro de Santa Ifigênia os preços de mercado de terrenos ainda baixos se comparados a outras regiões da cidade (inclusive pelas condições de dilapidação dos imóveis) e a formulação desta política pública de “revitalização” (a partir da concessão urbanística) beneficia o mercado imobiliário na busca por novos vetores de atuação. Para José Marinho Nery Jr., urbanista da Prefeitura de São Paulo,

porque a “revitalização” da região da Santa Ifigênia entrou na agenda? Por que agora ela é uma área de interesse? O que explica é a chegada do metrô. A chegada de uma linha que liga o Morumbi, Jardins, Pinheiros e Consolação, o eixo sudoeste da cidade, conectando toda uma população de alta renda com uma região central da cidade, chamada Santa Ifigênia, ou seja, uma ligação direta do setor sudoeste ao Centro da cidade. Essa ligação passa a ter uma expectativa de valorização enorme e uma tentativa de garantia efetiva de que novos empreendimentos terão viabilidade econômica na região. Garantindo-se o acesso direto do Morumbi à Luz, garante-se a viabilidade econômica da concessão urbanística. (José Marinho Nery, entrevista concedida em 2010 apud Souza, 2011, pp. 146-7 - grifo nosso).

Portanto, a obtenção das rendas nos momentos I, II e III exige novos empreendimentos a cada empreendimento finalizado, pois, “os movimentos do capital incorporador modificam suas próprias condições de reprodução na medida da necessidade e irreversibilidade de contínuas mudanças na forma de ocupação (incorporação) do solo urbano, que é imposta pelas consequentes atualizações do preço dos terrenos adjacentes ou próximos a cada empreendimento” (Smolka, 1987a, pp. 58), o que significa afirmar que a característica da atuação dos capitais incorporadores determina as possibilidades de valorização dos capitais incorporadores na diferenciação na espacialidade urbana.

### 3. Considerações Finais

A lógica da renda fundiária urbana no processo de valorização imobiliária urbana se expressa na tríade (momentos I, II e III) presente na intenção de aplicar o instrumento concessão urbanística no Projeto Nova Luz, no qual, para o capital incorporador, o preço de mercado do solo na região acaba por determinar seu uso considerando seu estado de abandono e degradação. Para posteriormente, com a implantação do Projeto Nova Luz, ao usufruir de ações e investimentos do Estado, realizando o momento II (renda diferencial), vender a ideia ao novo comprador/usuário que seu novo uso determinará o aumento do preço de mercado. Concretizando, assim, com a nova ocupação da “Nova Luz” a determinados grupos, o momento III (renda de monopólio). Portanto, pode-se afirmar que o capital imobiliário, na busca em aplicar a concessão urbanística na “Nova Luz”, ao atuar no processo de estruturação urbana, juntamente a outras forças de atuação, deve ser responsabilizado pelo ordenamento e ocupação urbana produzindo segregação socioespacial. O que exige compreender as práticas sociais e espaciais dos habitantes para preservar seu meio ambiente, confrontando a crise da

urbanização e do planejamento urbano à vontade das pessoas de controlar seu espaço social contra uma lógica estritamente econômica influenciado diretamente as políticas públicas.

#### 4. Referências Bibliográficas

ADIN, **Ação Direta de Inconstitucionalidade 0069502-46.2011**. Direito Administrativo e Outras Matérias de Direito Público: Controle de Constitucionalidade da Lei nº 14.917 de 2009. São Paulo, Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2011.

CAMPOS, Pedro Abramo. **A dinâmica imobiliária**: elementos para o entendimento da espacialidade urbana. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano III, n. especial, dez. 1989. Rio de Janeiro: UFRJ, 1989. pp. 47-70.

EMBRAESP, Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. **Sistema de Informações sobre o Mercado Imobiliário**: Relatório Anual. São Paulo, 2007.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. Tradução: Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção Geografia e Adjacências).

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LOMAR, Paulo José Villela. **A Concessão Urbanística**. Dissertação (Mestrado em Direito Urbanístico) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001. 108f.

MATTOS, Carlos A. de. **Redes, nodos e cidades**: transformação da metrópole latino-americana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Metrópoles – entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Nova Luz: a concessão urbanística deve mesmo ser um pressuposto?**. In: Blog da Raquel Rolnik (online), 25 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/tag/nova-luz/>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2014.

SMOLKA, Martin O. **O capital incorporador e seus movimentos de valorização**. In: Cadernos IPPUR/UFRJ, ano II, n. 1, jan/abr. Rio de Janeiro: UFRJ, 1987a. pp. 41-78.

SMOLKA, Martin O. **Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras**: o caso do Rio de Janeiro. In: Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, ano VII, n. 21. São Paulo: NERU (Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos), 1987b.

SOUZA, Felipe Francisco de. **A Batalha pelo Centro de São Paulo**: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz. São Paulo: Paulo's Editora, 2011.

TOPALOV, Christian. **Le profit, la rente et la ville: éléments de théorie**. Paris: Economica, 1984.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.**  
In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (organizadores). O Processo de Urbanização no Brasil. 2 ed. Atualizada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010. pp. 169-243.