

Concessão urbanística da Nova Luz – o projeto e a sua avaliação sob a perspectiva atual

Urbanistic Concession of “Nova Luz” – the project and its present day assessment

Miguel Luiz Bucalem*, Vládir Bartalini**, José Antônio Aparecido Junior***

* Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Brasil, mlbucale@usp.br

** Prefeitura Municipal de São Paulo, Brasil, vladirbartalini@prefeitura.sp.gov.br

*** Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Brasil, joseapp@acp.adv.br

usjt
arq.urb

número 26 | set - dez de 2019
Recebido: 29/11/2024
Aceito: 14/12/2024
DOI: <https://doi.org/10.37916/arq.urb.vi39.780>



Palavras-chave:

Redesenvolvimento de áreas centrais.
Concessão urbanística.
Projeto urbano.
Nova Luz. Planejamento urbano.

Keywords:

Redevelopment of central areas.
Urbanistic concession.
Urban project.
Nova Luz.
Urban planning.

Resumo

Reexamina-se o projeto Nova Luz que tinha o objetivo de transformar uma área singular do Centro de São Paulo. O perímetro desse projeto é fartamente servido por sistemas de transporte coletivo e no seu entorno imediato há vários equipamentos culturais de grande relevância e espaços públicos abertos notáveis. Esta área com enorme potencial de redesenvolvimento permaneceu estagnada desde a divulgação do projeto em 2012. O instrumento inovador da concessão urbanística foi o escolhido para viabilizar a implantação do projeto e realizar o enorme potencial desta área. O artigo discute os condicionantes da área sob uma perspectiva histórica e aborda o instrumento da concessão urbanística discutindo sua progressiva inserção na legislação urbanística paulistana. Apresenta de forma resumida o projeto Nova Luz com o objetivo de evidenciar seu potencial transformador e suas principais características. Discute os condicionantes que tornam a concessão urbanística o instrumento adequado para viabilizar esse projeto e como ele se relaciona com a legislação urbanística atual da cidade. Dessa forma permite uma avaliação do projeto sob a perspectiva atual, cerca de dez anos após a sua divulgação.

Abstract

The “Nova Luz” project, which aimed to transform a singular area in downtown São Paulo, is re-examined. The project area is very well served by transit and its surrounds display relevant cultural facilities and emblematic open spaces. This area with great potential for redevelopment remained stagnated since the project was made available in 2012. An innovative urban instrument, urbanistic concession, was chosen to implement the project and to fulfil the area potential. This article presents the area characteristics through an historical perspective and addresses the urbanistic concession instrument and its insertion in the present city urban laws. It also presents in summarized form the project “Nova Luz” with the objective of highlighting its transforming potential and its main contents. It also discusses why the urbanistic concession is the best instrument to enable the project and how the project conforms to the city current urban legislation. In summary, it allows a present day assessment of the project, ten years after its release.

Introdução

A região central do município de São Paulo passou por diversas transformações, desde o início da ocupação do núcleo urbano original, até as expansões ocorridas ao longo do século XX, seja em relação a suas características, seus usos e ao perfil de moradores e usuários dessa região.

A primeira centralidade do município de São Paulo se estabeleceu na área delimitada pelas ruas São Bento, Quinze de Novembro e Direita, o chamado “Triângulo Histórico”.

O estabelecimento do transporte ferroviário junto à área central, na segunda metade do séc. XIX, permitiu que a cidade de São Paulo fosse um ponto de articulação entre o interior do estado (produtor de café) e o porto de Santos, impulsionando a economia da capital. Destacam-se a inauguração da Estação da Luz, da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, ambas pela São Paulo Railway Company, bem como a Estação São Paulo (atual estação Júlio Prestes) e da Estrada de Ferro Sorocabana – EFS.

O viaduto Santa Ifigênia, inaugurado em 1913, se somou ao viaduto do Chá na tarefa de ligar o centro original da cidade ao denominado Centro Novo, interligando o Largo de São Bento ao Largo Santa Ifigênia e transpondo o vale do Anhangabaú. Estas duas intervenções favoreceram a ocupação da encosta oeste do vale e conseqüentemente a consolidação da ocupação das regiões do Bom Retiro e Campos Elísios.

Assim, no início do Séc. XX ocorreram as primeiras intervenções nas ruas e avenidas dessa região, promovendo-se o alargamento, realinhamento e nivelamento da maioria das vias, como parte de um plano de embelezamentos promovido pelo Poder Público. Também foram construídos viadutos, expandindo o centro para além do Vale do Anhangabaú (VIEIRA, 2020), em direção à Praça da República e à região de Santa Ifigênia. As intervenções na rede de mobilidade, de caráter estruturante, também propiciaram a transformação e a expansão do núcleo central original. Além disso foram realizadas nessa região diversas novas construções substituindo as antigas construções de taipa por outras de tijolos e argamassa, tanto pelo Poder Público como pela iniciativa privada (TOLEDO, 1996).

Já no final da primeira metade do Séc. XX a ampliação da área urbana e a intensificação do uso do automóvel levaram à proposição de um projeto urbano estruturador baseado na expansão viária. A partir do Plano de Avenidas foram implantadas vias como as Avenidas Ipiranga, São Luís, Dona Maria Paula e Senador Queiroz, dentre outras, possibilitando a comunicação do Centro com o restante da cidade, criando condições para descentralizar as atividades comerciais e, assim, ampliar o centro, desviando deste as correntes de viagens de passagem e distribuindo a circulação por ruas secundárias.

Na segunda metade do séc. XX, novos conjuntos de investimentos ligados à mobilidade foram feitos na área central. A instalação do Estação Rodoviária da Luz (1961), a construção das linhas de metrô Norte-Sul (1968-1974) e Leste-Oeste (1975- 1986), e a operação dos terminais de ônibus do Parque Dom Pedro II e da Praça da Bandeira (VIEIRA, 2020), dotaram essa região de uma excepcional condição de acessibilidade pelos mais variados tipos de transporte coletivo (VIEIRA, 2020).

Em síntese, a região central de São Paulo foi objeto de vultosos investimentos públicos no sistema de transportes de alta e média capacidades. A convergência de grandes avenidas para o centro da cidade carregou as principais linhas de ônibus cujas origens são regiões situadas a curtas, médias e grandes distâncias, atraindo públicos e atividades econômicas diversos, imprimindo a essa porção territorial grande dinamismo e diversidade.

Esses investimentos encontraram como suporte físico um parque construído ao longo das décadas anteriores caracterizado pela alta intensidade de ocupação do solo, formas de parcelamento na qual prevaleciam os lotes de pequenas e médias dimensões, grandes taxas de ocupação e construções até os alinhamentos dos lotes, dando à massa construída o aspecto compacto e vertical, característicos da região.

Essas tipologias diferiam substancialmente daquelas que se apresentavam nas áreas próximas ao núcleo central, de ocupação mais recente, principalmente nas encostas que sobem em direção ao espigão central e que se caracterizavam pela adoção de recuos em relação aos limites dos lotes, mesmo antes das regras definidas pela legislação urbanística abrangente aprovada no início da década de 1970 que determinava recuos laterais e frontais mínimos que aumentavam em

função da altura dos edifícios.

Mas não foi somente o núcleo mais central da cidade que recebeu investimentos públicos em infraestrutura de circulação e transportes. Novas fronteiras de ocupação, favorecidas por obras de grande envergadura, surgiram ao longo da década de 1970.

É do início dessa década a reformulação da avenida Paulista que, além do significativo alargamento propiciado pela ocupação dos recuos frontais dos lotes de casarões que ali existiam, passou a contar com a possibilidade de utilização de índices de ocupação altos, semelhantes aos permitidos no núcleo central, e usos diversificados.

As possibilidades abertas pela legislação urbanística somadas às generosas dimensões dos lotes e a baixa intensidade de ocupação do solo que, desde o início do século XX, abrigava residências unifamiliares horizontais, favoreceram um processo de transformação e renovação tipológica que o núcleo central, com suas construções de grandes dimensões e a quase ausência de terrenos livres, não seria capaz de atender dadas as novas formas da produção imobiliária.

Esses atributos mostraram-se fortes indutores de uma nova e intensa atividade imobiliária que passou a oferecer tipologias construtivas mais adequadas às necessidades do mercado: fácil acesso por automóveis, vagas de estacionamento, elevadores em profusão, espaços internos amplos, iluminados e ventilados, dutos para passagem de cabos de energia elétrica e telefonia, térreos ajardinados que se apresentavam como extensões dos amplos passeios públicos recém implantados foram elementos qualificadores que atraíram novos empreendimentos de escritórios e residenciais que até então procuravam o núcleo central.

Data também de meados da década de 1970 a conclusão da avenida marginal do rio Pinheiros, com a conseqüente drenagem de seu entorno, que ofereceu grande facilidade de acesso a áreas que até então eram pântanos de ocupação desfavorável. Essa ligação permitiu o reposicionamento de extensas áreas das regiões sul e oeste no cenário da cidade que, por essa época, passava por intensa demanda do mercado imobiliário por edifícios de escritórios e de moradias em regiões de fácil acesso por automóveis.

Essas novas frentes de atividade imobiliária, com as facilidades de ocupação e possibilidades de rápida transformação que o núcleo central não mais oferecia tiveram grande impacto no processo de migração de sedes de empresas e no deslocamento de populações moradoras de faixas de renda mais alta, primeiro para a região da avenida Paulista e, mais tarde, para os bairros ao longo da marginal do rio Pinheiros, principalmente no trecho entre os bairros de Pinheiros, Itaim e Morumbi.

A área de Santa Ifigênia, vizinha ao centro histórico, também foi objeto dessa dinâmica de transformação de usos, ao longo do tempo. Essa região abrigou espaços voltados à produção cinematográfica, atraindo serviços de manutenção técnica e fabricação de equipamentos especializados, comércio especializado de produtos de rádio, TV e materiais elétricos, atividades que ao longo do tempo evoluíram para a consolidação de um polo de comércio de produtos, eletroeletrônicos e de informática.

O poder público identificou a necessidade e oportunidade de requalificar essa área, e propôs a partir do final dos anos 90 uma série de ações para transformá-la, tais como a Operação Urbana Centro (Lei 12.349, de 6 de junho de 1997) com incentivos à produção imobiliária na região. No mesmo sentido, houve a implantação de equipamentos culturais - tais como a Sala São Paulo, a Pinacoteca e o Museu da Língua Portuguesa - e de transporte, como o Terminal Princesa Isabel. Ainda que esses equipamentos individualmente possam ter atingido seus objetivos, sua instalação não foi capaz de transformar estruturalmente o território no qual se inserem. Mesmo a Operação Urbana Centro atingiu resultados muito modestos quando se mede em relação ao potencial de transformação da região central.

Enfatiza-se que um dos fatores preponderantes para esta condição é o de que esta região, ao contrário das novas fronteiras a oeste e sudoeste, se caracteriza por um parque construído antigo e com alta densidade construtiva implantado sobre um tecido fundiário formado em sua maior parte por lotes de pequenas dimensões quase sempre ocupados em toda a sua superfície. Essa forma de ocupação, sobretudo em áreas não preferenciais para o mercado imobiliário, embora não impeça a constante renovação de usos, dificulta a intensificação da ocupação do solo e sua transformação.

A partir dos anos 2000 o poder público seguiu atuando para requalificar essa região, com ações de fiscalização e zeladoria visando reduzir situações de violência e criminalidade que passavam a se concentrar em trechos da região, e eliminar o estigma que se criava sobre a área. Foram desenvolvidos estudos para requalificação de espaços públicos e a proposta de transferência para a região das sedes da Subprefeitura Sé e da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo – PRODAM (não realizadas), bem como a implantação da sede da Guarda Civil Municipal - GCM.

Constatou-se que apesar dos esforços e investimentos relatados acima, a efetiva renovação dessa área acabou por não ocorrer. Apesar dos bons atributos infraestruturais e locacionais dessa área, a mescla de usos não balanceada combinada com baixas densidades populacionais, quando se considera a excepcional infraestrutura de transportes, geraram regiões com baixa dinâmica urbana nos períodos noturnos e aos finais de semana e, conseqüentemente, problemas de segurança urbana, como já mencionado. Alterar a mescla de usos e aumentar as densidades populacionais em áreas cuja propriedade da terra é majoritariamente privada, por outro lado, constitui-se em uma tarefa que exige instrumentos indutores de transformação ancorados em uma visão da área transformada por meio de um projeto urbanístico. Foi nesse contexto e com o propósito de ser um projeto urbanístico capaz de inovar e renovar sem excluir ou descaracterizar a região de Santa Ifigênia que foi concebido o Projeto Nova Luz apoiado no instrumento da concessão urbanística.

A partir da contextualização acima, o objetivo deste artigo é reexaminar o projeto Nova Luz na versão divulgada em 2012, licenciada por intermédio da aprovação do seu EIA-RIMA pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, o órgão municipal integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente e responsável pela avaliação ambiental de empreendimentos de grande porte em São Paulo. Esse reexame do conteúdo licenciado cerca de dez anos após a aprovação do Nova Luz revela-se relevante, pois esta área permaneceu estagnada, continuando a não cumprir plenamente sua função social. Em outros termos, mesmo com seu enorme potencial de redesenvolvimento, capaz de acomodar incrementos importantes de densidade populacional e de emprego associada à possível diversificação de usos, renovação de espaços públicos,

valorização do patrimônio histórico e melhoria do seu desempenho ambiental, a trajetória de uso e ocupação do território evoluiu em sentido contrário, com o seu progressivo abandono e precarização da segurança e decréscimo de atividades econômicas. O projeto Nova Luz se propunha a transformar esta área de forma a realizar esse enorme potencial de redesenvolvimento por meio de um instrumento inovador, a concessão urbanística.

O artigo se organiza da seguinte forma. Na seção “A concessão urbanística” o instrumento da concessão urbanística é apresentado descrevendo a sua progressiva inserção na legislação urbanística paulistana, bem como possíveis evoluções em sua configuração úteis ao projeto como desenvolvido.

Na seção “O projeto” o Projeto Nova Luz é apresentado de forma resumida, com o objetivo de evidenciar seu potencial transformador e suas principais características. Nessa seção discutem-se também as características que tornam a concessão urbanística o instrumento adequado para viabilizar o Projeto Nova Luz e o conteúdo da lei específica que autorizou a aplicação da concessão urbanística para a área da Nova Luz.

Na seção “A situação atual” examina-se como o projeto se relaciona com o atual estágio da regulação federal e municipal sobre o tema e na última seção são apresentadas as considerações finais.

A concessão urbanística

O Plano Diretor Estratégico – PDE o Município de São Paulo, instituído pela Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002 (doravante referido como PDE 2002), estabeleceu uma série de orientações e mecanismos que permitiram ao poder público propor novas formas de atuar na região de Santa Ifigênia.

Importante inovação trazida pelo PDE 2002 foi o instrumento urbanístico denominado concessão urbanística, que permitiria ao Poder Executivo delegar a realização de obras de urbanização ou de reurbanização de região da cidade, inclusive loteamento, reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação de conjuntos de edificações, para implementação de diretrizes do Plano Diretor Estratégico. Nos termos da lei, caberia ao concessionário a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística, bem como o pagamento das indenizações

devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas. Sua remuneração se daria mediante exploração dos terrenos e edificações destinados a usos privados que resultarem da obra realizada, e da renda derivada da exploração de espaços públicos (Art. 239 do PDE 2002).

No ano de 2004, a Lei nº 13.885, de 25 de agosto daquele ano, estabeleceu normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, dentre as quais a necessidade de Projetos Urbanísticos Específicos - PUE para as Áreas de Intervenção Urbana previstas no PDE ou nos Planos Regionais Estratégicos. O Plano Regional Estratégico da Subprefeitura Sé, também veiculado por intermédio da Lei nº 13.885/2004, propôs a implantação de uma Área de Intervenção Urbana (a AIU 03) incidindo sobre a região de Santa Ifigênia. Para essa AIU foram estabelecidas uma série de diretrizes, a partir dos estudos anteriormente realizados de intervenção na área, com a inclusão da previsão de que as transformações urbanísticas desejadas fossem promovidas por intermédio do instrumento da concessão urbanística.

Além da edição de normas urbanísticas que ampliaram as possibilidades de intervenção na região de Santa Ifigênia, o poder público municipal propôs, em 2005, uma lei de incentivos seletivos (Lei nº 14.096, de 08 de dezembro de 2005), voltados a estimular a instalação e operação, na região, de determinadas atividades comerciais, de prestação de serviços ligados à educação e de atividades relacionadas à tecnologia e economia criativa.

Prosseguindo, a despeito de o PDE 2002 e a Lei nº 13.885/1994 estabelecerem a relevância da transformação da região de Santa Ifigênia, os desequilíbrios urbanísticos permaneciam presentes e agudos até 2009. Em outras palavras, e, inclusive, mesmo com a clara indicação do plano diretor e de sua regulamentação, que se somaram às iniciativas anteriores como a Operação Urbana Centro e a implantação de equipamentos culturais e de transporte nessa área, a região continuava em seu ciclo de degradação do meio ambiente urbano. Tal condição justificou uma iniciativa importante por parte do poder público municipal.

Para o enfrentamento do problema narrado retro, o Município de São Paulo aprovou a Lei nº 14.917, de 07 de maio de 2009, que promoveu a regulamentação da aplicação da concessão urbanística como instrumento de intervenção urbana

estrutural aplicável em Áreas de Intervenção Urbana ou de Operação Urbana, para atendimento de objetivos, diretrizes e prioridades estabelecidas no PDE. A conformação legal do instrumento, iniciativa pioneira paulistana prevista no PDE 2002 e na Lei nº 13.885/2004, elenca critérios e mecanismos para sua aplicação, indicando uma série de diretrizes que justificariam sua utilização. A nova lei trazia uma definição do instrumento em seu art. 2º:

(...) um 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 nº 14.917, 2009).

Nos termos da lei, cada concessão deve ser autorizada por lei específica, contendo o perímetro e as diretrizes que orientarão a transformação urbanística pretendida. Ainda de acordo com a Lei nº 14.917/2009, a proposição de requalificação e reordenamento do espaço e da infraestrutura urbana deve estar baseada em Projeto Urbanístico Específico – PUE, que estabelecerá o objeto de concessão urbanística. Além do PUE, foi prevista a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área, bem como de impacto ambiental ou de vizinhança.

Dentre os procedimentos para operacionalizar a aplicação do instrumento, foi definido que, no caso de necessidade de desapropriação urbanística de imóveis, para a execução do PUE, cabe à Prefeitura Municipal efetuar a declaração de utilidade pública e de interesse social e, ao Concessionário compete promover a desapropriação judicial ou, preferencialmente de forma amigável dos imóveis, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, possibilitando que se realizem as incorporações imobiliárias necessárias para implementação do projeto urbanístico específico, nos termos do contrato de concessão urbanística.

O projeto

Considerando a AIU proposta pelo Plano Regional da Subprefeitura da Sé para a região de Santa Ifigênia e a previsão de uso da concessão urbanística nesta, o poder público municipal aprovou a Lei nº 14.918, no mesmo dia 07 de maio de

2009. Tal diploma autoriza a aplicação da concessão urbanística na área denominada Nova Luz, abrindo a possibilidade de uma intervenção mais estruturante e abrangente a partir do uso desse instrumento.

A área sujeita à aplicação desse instrumento, ampliada em relação à área de Santa Ifigênia anteriormente objeto de estudos, bem como àquela indicada como AIU, estava contida no perímetro da então vigente Operação Urbana Centro. O perímetro de intervenção, agora denominado Nova Luz, ficou definido pelas Avenidas Casper Líbero, Ipiranga, São João, Duque de Caxias e Rua Mauá, no Distrito da República.

Além de definir a área sujeita a aplicação da concessão, a Lei nº 14.918/2009 também estabeleceu um conjunto de diretrizes específicas para orientar a elaboração do Projeto Urbanístico Específico - PUE da concessão urbanística e sua fiscalização. Essas diretrizes consideram especificidades da região tratando da preservação e recuperação do patrimônio histórico e cultural, da promoção do equilíbrio entre habitação e atividade econômica, mantendo e expandindo as atividades existentes e implantando unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda, e, por fim, da execução planejada e progressiva do PUE buscando minimizar impactos negativos.

Em relação aos imóveis necessários à implantação do PUE, a lei específica previu que fossem priorizadas, na implantação progressiva da concessão urbanística, a intervenção sobre imóveis desocupados, e com ocupação menos consolidada, e que se buscasse composição amigável com os proprietários, preferencialmente à desapropriação – verifica-se, importante desde já apontar, a ponderação da lei em associar a transformação pretendida a ações que causem o menor impacto sobre bens e pessoas na região.

No tocante à área de abrangência do projeto, o perímetro da Nova Luz engloba a região de Santa Ifigênia e se estende em direção à região da República. Inteiramente localizada na região central do município, compartilha atributos e desafios com outros territórios do Centro, tais como a extensiva ocupação do solo com áreas de baixa intensidade de ocupação edilícia, a extensiva presença de usos comerciais e de serviços com baixa intensidade média de uso residencial, a grande circulação de pessoas no período diurno e ruas vazias a noite, a utilização de imóveis tombados e de interesse histórico como espaços de estacionamento e,

por fim, de espaços públicos que demandam qualificação e intensificação de ações de zeladoria.

O perímetro definido na Lei nº 14.918/2009 possui ainda grande singularidade em relação ao tipo de usos instalados, aos equipamentos públicos e ao parque edificado existente, além de sua condição de acessibilidade em relação aos sistemas de mobilidade urbana. A área contida pelo perímetro da Nova Luz é fartamente servida por sistemas de transporte coletivo, tanto sobre trilhos quanto sobre pneus, ligando-a às regiões Norte, Sul, Leste e Oeste. De fato, no entorno do perímetro denominado Nova Luz estão localizadas a Estação Júlio Prestes, que atende à Linha 08 da CTPM conectando a área central a Itapevi; a Estação da Luz que atende as Linhas 07, 10 e 11 da CPTM, conectando a área central a Jundiaí, Rio Grande da Serra e Estudantes, em Mogi das Cruzes, estabelecendo ainda conexão com as linhas 01-Azul do Metrô, que liga a região ao Tucuruvi e ao Jabaquara e 04-Amarela do Metrô, que conecta a área à Vila Sônia; a Estação República, que atende às linhas 04 e 03 – Vermelha do Metrô, que conecta o centro à Barra Funda e a Itaquera; e o Terminal de ônibus Princesa Isabel, que recebe ônibus das regiões Norte, Sul e Oeste. O perímetro é, ainda, atravessado pelo corredor de ônibus da Avenida Rio Branco que conecta a região Central ao Terminal Cachoeirinha, e é servido por diversas linhas de ônibus que circulam pelas avenidas Duque de Caxias, Ipiranga e São João.

No entorno imediato do perímetro há vários equipamentos culturais de grande relevância tais como a Sala São Paulo e a Estação Pinacoteca, junto à Estação Júlio Prestes, o Museu da Língua Portuguesa junto à Estação da Luz, e a Pinacoteca do Estado junto ao Jardim da Luz. Internamente ao perímetro há equipamentos de educação como a Escola Técnica Estadual – ETEC Santa Ifigênia e a Escola de Música do Estado de São Paulo – EMESP Tom Jobim, e as sedes do Centro Paula Souza e da GCM, além de uma unidade do Poupatempo. Ainda no seu entorno imediato há espaços públicos abertos notáveis, como o Jardim da Luz, a Praça Júlio Prestes, a Praça Princesa Isabel, o Largo do Arouche e a Praça Ouvidor Pacheco e Silva, a Praça da República e o Largo do Paiçandu.

Outra característica singular da área da Nova Luz é a dinâmica econômica relacionada à existência de núcleos de comércio do tipo de “economias de aglomeração”, um relacionado ao comércio de motocicletas e motopeças em torno

da Rua General Osório e outro em torno da Rua Santa Ifigênia, ligado ao comércio de eletroeletrônicos, que cria elevada valorização pontual dos espaços destinados ao uso comercial.

Em relação aos imóveis existentes, embora haja diversos lotes não edificadas utilizados como estacionamento, a maior parte está edificada. No trecho entre as avenidas São João e Rio Branco se verifica uma maior presença de verticalização em relação ao trecho entre as avenidas Rio Branco e Casper Líbero, área na qual predominam os imóveis protegidos por órgãos de preservação. Quanto ao tipo de uso dos imóveis, os usos comerciais e de serviços ocupam predominantemente os pavimentos térreos das edificações, também com presença de estacionamentos. O uso residencial ocupa predominantemente edifícios verticais de uso misto.

Boa parte do parque edificado existente na região demanda intervenções de requalificação, em especial os imóveis de uso residencial e aqueles protegidos por tombamento. A já relatada estrutura fundiária existente, além de ser bastante fragmentada, apresenta muitas propriedades partilhadas por uma multiplicidade de proprietários (normalmente herdeiros), fator que dificulta a ação de transformação dos imóveis e sua utilização econômica.

Esses fatores, associados à presença de uma significativa área demarcada como Zona Especial de Interesse Social com imóveis vazios ou subutilizados (ZEIS-3), apontaram para a necessidade de um plano global de intervenção com ações sincrônicas que permitiriam promover uma transformação urbana de caráter estrutural de forma a potencializar os atributos positivos da área e do seu entorno imediato como descritos acima e equacionar os desequilíbrios presentes. Tal plano deveria considerar que estes desequilíbrios poderiam ser superados apenas em parte por intervenções e melhorias nos espaços públicos - a mescla de usos inadequada e a baixa intensidades dos usos residenciais e não residenciais quando se considera a infraestrutura existente (principalmente a de transporte público), somente se apresentariam superáveis por intermédio de um efetivo e planejado desenvolvimento imobiliário nos lotes privados.

Destaca-se, neste contexto, que a já indicada legislação editada para atrair empresas de tecnologia baseada em incentivos (Lei nº 14.096/2005), de modo a aumentar os usos não residenciais, não logrou êxito, por duas razões principais. A primeira delas é que uma estratégia desse tipo não garante a transformação

global da área e, conseqüentemente, empreendedores ficam relutantes em tomar uma decisão de investimento na área sem a garantia de que ela, de fato, se transforme. A segunda está ligada à dificuldade de aquisição de imóveis que viabilizem o desenvolvimento imobiliário para razões já mencionadas: uma estrutura fundiária como lotes pequenos e imóveis de propriedade de muitos, fragmentadas, especialmente em função de questões relacionadas à sucessão. Essas duas razões, que dificultam sobremaneira a necessária transformação de lotes privados, acabam por constituir as principais justificativas para a utilização do instrumento da concessão urbanística. De fato, a concessão urbanística por estar atrelada a um projeto urbanístico que garante a transformação da área tanto para espaços públicos como privados, mitiga essas dificuldades, e por isso o poder público municipal entendeu ser bastante adequada a aplicação deste instrumento à região da Nova Luz.

Coube à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU (hoje Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL) coordenar o desenvolvimento dos estudos técnicos que viabilizassem a intervenção urbana na área da Nova Luz, por meio da aplicação da concessão urbanística.

A partir do arcabouço jurídico que autorizava a inédita aplicação do instrumento, a equipe técnica da SMDU, em parceria com a empresa municipal São Paulo Urbanismo – SP-Urbanismo, redigiu Termo de Referência para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de Projeto Urbanístico Específico e estudos ambientais e econômicos necessários à viabilização da concessão urbanística na área da Nova Luz (Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2010).

Este documento, a partir de estudos técnicos anteriormente desenvolvidos, apresenta orientações para o desenvolvimento do conjunto de estudos requeridos. Em relação ao Projeto Urbanístico Específico, foram estabelecidos 31 objetivos complementares àqueles exigidos pela Lei, tratando de espaços públicos, mobilidade, sustentabilidade, promoção de cidade compacta com aumento da densidade populacional, produção de habitação de interesse social priorizando a população residente e usos mistos, incentivos a serviços de âmbito local, preservação e conservação do patrimônio histórico, potencialização de vocações existentes, e valorização da paisagem urbana.

Além de estabelecer novos objetivos, o Termo de Referência – TR definiu o escopo dos diversos estudos necessários à aplicação da concessão urbanística tais como o Plano de Urbanização de ZEIS – PUZEIS, articulado à atuação de SEHAB e do Conselho Gestor para o PUZEIS; Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, a ser aprovado pelos órgãos ambientais do município; e Estudos de viabilidade econômica, mercadológicos e da situação fundiária da área - EVESF, estimando as condições de viabilidade da intervenção e de atratividade da concessão.

Cabe destacar que o TR para elaboração do PUE e estudos complementares previu algumas abordagens inovadoras, tais como a formalização de uma estratégia de comunicação junto à população, incluindo a manutenção de um espaço físico na área de projeto que funcionou como posto de informações, além do desenvolvimento do EIA-RIMA, do PUZEIS e do EVESF de forma integrada e compatibilizada à elaboração do PUE, buscando garantir a adequação da proposta de intervenção quanto aos aspectos ambientais, sociais e econômicos, e a integração das soluções apresentadas.

Com base no Termo de Referência, a SMDU realizou, em 2010, licitação pública para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de Projeto Urbanístico Específico e estudos ambientais e econômicos necessários à viabilização da concessão urbanística na área da Nova Luz, licitação vencida por um consórcio formado pelas empresas Concremat Engenharia, a Companhia City, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e a AECOM, uma das principais empresas de planejamento urbanístico em nível mundial.

Os trabalhos do consórcio foram iniciados em junho de 2010. A primeira etapa de trabalho tratava da elaboração de estudos preliminares. Nessa etapa foram realizadas reuniões técnicas com órgãos da administração pública com atuação na área, início da interação com a população local, moradores, comerciantes e trabalhadores, com operacionalização de posto de informações na área, e realização de entrevistas e pesquisas, além de diagnósticos com levantamentos e análise de dados e vistorias à região.

A partir dos diagnósticos desenvolvidos, foi desenvolvida a versão preliminar do Projeto Urbanístico, com reuniões setoriais junto a comerciantes e moradores, apresentação junto a conselhos municipais, debates junto ao Conselho Gestor de

ZEIS, reuniões técnicas com órgãos de preservação, mobilidade e meio ambiente, dentre outros, e realização de audiência pública, etapa que se desenvolveu até dezembro de 2010.

A versão consolidada da proposta, concluída em 2011, incorporou aprimoramentos a partir da versão preliminar e dos novos debates, reuniões setoriais, apresentações em conselhos e audiências públicas.

Em 2012, o Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIARIMA foram avaliados pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente e CADES (Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano 2011a), tendo sido emitida Licença Ambiental Prévia – LAP para o Projeto Urbanístico Específico do Projeto Nova Luz – PUE.

Passa-se a discutir o Projeto Urbanístico Específico final compatível com a aprovação do CADES mencionada acima. Obviamente, não será possível apresentar o projeto urbanístico com os detalhes que ele contém. Para isso, o leitor é direcionado à (Prefeitura do Município de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano 2011b). Destacam-se, neste passo, os elementos-chave que caracterizam o plano e evidenciam seu potencial de transformação da área.

Para a nova estruturação do tecido urbano, o PUE definiu três tipos de programas: (I) comércio e serviços; (II) cultura e entretenimento e (III) residencial. A infraestrutura de sustentação desses programas foi representada pelas conexões viárias, os passeios públicos, as praças e as edificações novas e existentes requalificadas. A partir da definição de edificações-chave ou âncoras atradoras de públicos diversos, as conexões se dariam pelas vias, passeios e espaços públicos reurbanizados, voltados principalmente, aos pedestres e ciclistas. Tais elementos estruturadores evidenciarão a hierarquização de percursos principais e secundários, de forma a reativar o tecido urbano e aumentar a dinâmica de circulação local. Como forma de abordar a realidade local e promover a sua qualificação, foram definidos setores de acordo com as características de cada porção territorial interna à área do projeto de forma a induzir vocações específicas ligadas aos usos mais importantes e representativos de cada uma delas.

No tocante à mobilidade foi proposta uma hierarquização viária compreendendo

as vias estruturais, as secundárias, aquelas que contariam com redutores de velocidade e as vias exclusivas de pedestres. Para a circulação dos pedestres especificamente foram propostas vias exclusivas, vias prioritárias, circulação interna às quadras e as denominadas conexões estratégicas interligando os principais equipamentos da região. De modo semelhante foram propostas ciclovias e ciclofaixas, além de circuitos principais e secundários para ônibus com indicação de paradas.

Foram criadas tipologias para os espaços públicos destacando o papel dos bulevares, e a definição das categorias das vias públicas surgindo assim passeios e percursos que interligam e destacam elementos urbanísticos marcantes como edificações de uso cultural e praças. Dessa forma foram propostos tratamentos paisagísticos e seções transversais diferentes para as vias públicas com a redução do leito carroçável onde possível, aumento da largura de passeios e ordenação do plantio de árvores, reurbanização de praças existentes e proposição de novas áreas arborizadas e praças.

Para os espaços públicos como ruas e praças foram propostos tipos de pisos de acordo com as características de cada setor do projeto diferenciando as áreas de circulação exclusiva de pedestres, compartilhada entre pedestres e veículos, ciclovias e ciclofaixas. Iluminação, arborização e mobiliário urbano também foram indicados de acordo com as características de cada espaço.

Uma “infraestrutura verde” composta de jardins de chuva, sistema de bioretenção e canteiros para o plantio de árvores foi alinhada à infraestrutura de tubulações subterrâneas. Tais definições somaram-se a uma proposta de arborização considerando questões de microclima que identificou fachadas e passeios com exposição excessiva à luz solar e que necessitavam de maior sombreamento de modo a melhorar as condições de circulação de pedestres. Esta estratégia correspondeu a uma inovação de caráter ambiental pouco usual para projetos urbanísticos a época.

Ao longo de avenidas como Rio Branco e Duque de Caxias, duas das mais importantes da região central, foram propostas “quadras permeáveis” permitindo a circulação de pedestres no pavimento térreo entre as edificações, a formação de galerias – e assim a ampliação das áreas de atividade econômica – e o acesso a pequenas áreas de estar nos miolos de tais quadras.

Para que se pudessem atingir os objetivos e transformação do PUE previu-se necessário, além das intervenções nos espaços públicos, que também fosse realizada a transformação de espaços de propriedade privada. Dessa forma o PUE determinou quais espaços privados devem ser indicados para transformação e os condicionantes a serem obedecidos no processo de transformação. Por outro lado, haverá imóveis para os quais o PUE não requer transformação.

Uma leitura acurada da região permitiu que fossem identificadas edificações referenciais por sua arquitetura, posicionamento em relação aos espaços públicos, por seu porte, pelo número de unidades habitacionais, por sua função na área, bem como por suas condições de manutenção. Essa forma de abordagem permitiu definir os espaços públicos e privados a serem mantidos ou recuperados e os que deveriam ser objeto de transformação para atender aos objetivos do projeto. Isso permitiu, ainda, alinhar as pretensões do projeto às possibilidades efetivas de sua realização tendo em vista a manutenção das principais atividades, a minimização dos residentes afetados e a viabilidade econômica do empreendimento.

Para cada quadra foram identificadas as construções a manter e a transformar, dando lugar a novos edifícios a inserir com usos predominantes definidos pelo PUE. Na definição das edificações sujeitas à concessão urbanística foram utilizados critérios como a incidência de legislação de preservação - além da identificação de edificações que, mesmo não arroladas como patrimônio histórico, apresentavam características que complementaríamos a percepção dos conjuntos protegidos -, e o porte das edificações, considerando os coeficientes de aproveitamento de fato utilizados em relação ao permitido, adotando-se como parâmetro para transformação as construções de até 2.000 m² e aquelas que contavam com menos de 20 unidades residenciais. Da aplicação desses critérios resultou que as áreas de terreno e de construção a renovar corresponderiam respectivamente a 52,5% e 22,3 % das áreas totais.

As edificações indicadas à concessão urbanísticas podem ser visualizadas na Figura 1.



Figura 1. Projeto Nova Luz: imóveis indicados à concessão urbanística. Fonte: Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Nova Luz / Projeto Urbanístico Específico. Elaboração própria.

Embora os usos das edificações estejam sujeitos às dinâmicas de mercado, o projeto público propôs induzir o surgimento de usos nos pavimentos térreo e superiores dos novos empreendimentos de modo a intensificar a dinâmica urbana nos diversos períodos do dia e aos finais de semana. Uma das condições para essa intensificação é o aumento da densidade populacional e de empregos, associada à concentração dos usos comerciais e de serviços nos pavimentos térreos ao longo dos eixos viários mais importantes, onde se verificava um maior potencial de crescimento do movimento de pedestres. A proposta de formação de galerias que permeiam as quadras prevista no PUE, por sua vez, teve por intenção fornecer mais opções de circulação aos pedestres além de aumentar a superfície de ocupação para os usos comerciais lindeiros aos passeios, contribuindo para o aumento da movimentação nos passeios públicos e de acesso público.

Os edifícios de escritórios de maior porte foram propostos ao longo dos principais eixos viários da área do PUE, como as Avenidas Rio Branco e Duque de Caxias, de modo a criar referências marcantes. Os parâmetros para os novos empreendimentos, ainda, foram definidos considerando-se as tipologias das quadras – se permeáveis ou não à circulação de pedestres, a distribuição equilibrada das áreas computáveis dos usos residenciais e não residenciais, as relações entre os espaços construídos e as ruas no que se refere a acessos de pedestres, formação de pátios internos e espaços livres. Além desses aspectos, as alturas das novas edificações e suas articulações com aquelas que permaneceriam também foram consideradas.

As propostas de localização dos usos junto aos passeios e nos pavimentos superiores podem ser visualizadas nas Figuras 2 e 3.



Figura 2. Projeto Nova Luz: usos propostos nos pavimentos térreos. Fonte: Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Nova Luz / Projeto Urbanístico Específico. Elaboração própria.



Figura 3. Projeto Nova Luz: usos propostos nos pavimentos superiores. Fonte: Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Nova Luz / Projeto Urbanístico Específico. Elaboração própria.

É nas propostas de tipologias das quadras que o Projeto Nova Luz mostra o potencial transformador da concessão urbanística, como se pode observar na Figura 4.

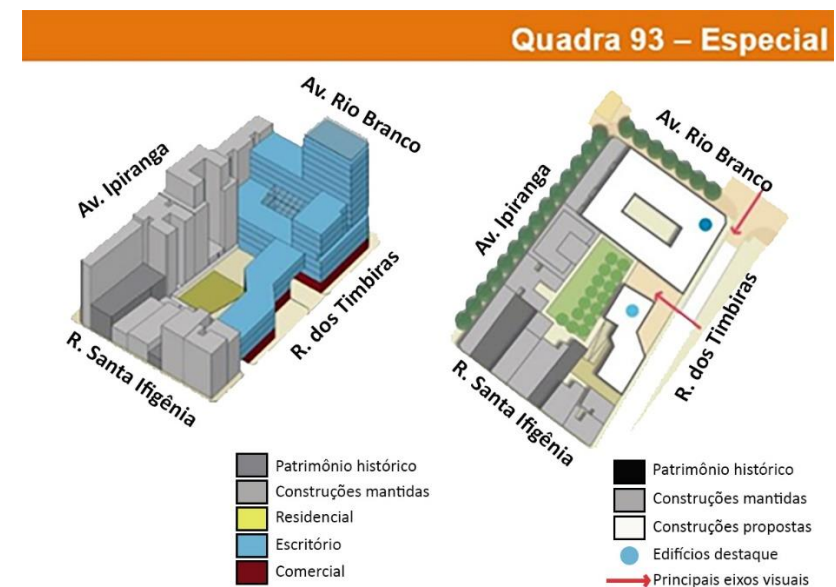


Figura 4. Projeto Nova Luz: exemplo de renovação de quadra 93 a partir dos parâmetros do projeto. Fonte: Prefeitura de São Paulo – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Nova Luz / Projeto Urbanístico Específico. Elaboração própria.

Elencada como quadra de tipo especial, a quadra nº 93 representa uma síntese da aplicação dos critérios do projeto urbanístico para os espaços públicos e para novos empreendimentos privados. A nova inserção permite a criação de espaços de comércio e de uso público junto ao passeio e no interior da quadra. A volumetria escalonada do novo edifício estabelece um diálogo com edificações protegidas pelo patrimônio histórico e com outras que serão mantidas reservando o volume mais alto à esquina com a Av. Rio Branco - ao mesmo tempo em que se articula com as preexistências, o novo edifício se converte em destaque. Essa leitura pormenorizada das quadras e de seus atributos permitiu que as volumetrias das edificações novas e existentes se inserissem harmonicamente no tecido urbano, de modo a valorizar os espaços mais significativos existentes, o patrimônio histórico e realçar visuais importantes.

Outro aspecto destacado do Projeto Nova Luz é a produção de unidades habitacionais. À época da realização do projeto foram identificadas 7.131 unidades habitadas. Uma parte dessas unidades seria atingida pelas intervenções propostas, devendo ser realocadas. O PUE propõe, além da reposição das

unidades atingidas, a implantação de novas unidades habitacionais, alcançando o total de 12.108 unidades, praticamente duplicando o número existente à época da elaboração do projeto.

Estimou-se que seriam ofertadas pelo Poder Público 2.193 novas unidades de habitações de interesse social e de mercado popular na área do projeto. Considerou-se, ainda, que a produção de habitação de mercado acrescentaria mais 2.666 unidades destas tipologias à área.

Foram previstas soluções para os moradores diretamente atingidos (os que residem em edificações que serão renovadas) – o PUE previu a oferta de novas 439 unidades aos moradores alcançados por esta condição previamente a qualquer intervenção nessas edificações. Em outras palavras, estas moradias não seriam afetadas sem que antes aos seus ocupantes fosse garantida a possibilidade de ocupar uma nova residência na área do projeto. O atendimento, nestes casos, se daria pela construção de novas unidades pela Administração Municipal por intermédio da reforma de construções existentes, sendo oferecidas para os locatários habitações com aluguéis proporcionais à renda e para os proprietários a oferta de imóvel equivalente.

Para os indiretamente atingidos (os que residem dentro do perímetro de projeto, mas não seriam atingidos pelas intervenções propostas) foi atribuída à Secretaria Municipal de Habitação o cadastramento dos moradores para o acompanhamento e eventual atendimento. Previu o PUE, ainda, que para estes moradores seria feita a oferta adicional de unidades sociais e de mercado de modo a diminuir a pressão sobre os preços de aluguéis. Os locatários seriam contemplados por programa habitacional conduzido pela apontada Secretaria, de modo a garantir sua permanência na área.

Do ponto de vista do atendimento social, cultural e educacional dos moradores, foi proposta uma maior concentração de escolas, centro de referência de assistência social e reabilitação, centros de formação cultural ligados a teatro, dança, música e informática na porção norte da área de projeto onde está demarcada uma Zona Especial de Interesse Social.

Desse processo de renovação e de transformação da região resultariam áreas construídas 65% superiores àquelas verificadas quando da elaboração do projeto,

tanto para os usos residenciais quanto para os não residenciais. A população moradora dobraria e a região poderia abrigar cerca de 83% mais pessoas ali trabalhando. De fato, a racionalização e intensificação, da ocupação do solo, o maior equilíbrio entre usos e o adensamento promovidos pelo projeto podem ser notados ao se comparar os números do cenário vigente à época da elaboração do projeto com o cenário proposto no PUE: o uso residencial contava com cerca de 533.000 m² construídos abrigando uma população de 11.679 habitantes. Após a implantação do projeto a expectativa para o uso residencial era de 880.000 m² construídos abrigando cerca de 23.600 moradores. O uso não residencial apresentava cerca de 680.000 m² construídos para 23.300 pessoas passando a 1.100.000 m² construídos para 42.700 pessoas.

A implementação do projeto foi dividida em cinco fases perfazendo o total de quinze anos, de forma a minimizar o impacto e permitir que a região pudesse continuar funcionando durante a implantação do projeto. A primeira fase, os primeiros 30 meses, corresponde em grande medida a intervenções no espaço público com a reurbanização de ruas, dentre elas a Rua Santa Ifigênia e a Avenida Rio Branco, concentrando-se majoritariamente na porção nordeste da área de projeto. Nas fases subsequentes a transformação se intensifica com a requalificação de edifícios ou a reconstrução em lotes privados. Importa destacar, ainda, que a efetiva transformação do território definida no projeto poderia ser realizada pelos próprios proprietários da área, isoladamente ou em associação com o futuro concessionário – esta possibilidade de adesão ao PUE teria por objetivo minimizar a necessidade de serem realizadas desapropriações na sua área de abrangência, permitindo, ainda, que os atores da região pudessem efetivamente participar do processo de transformação da Nova Luz. Somente no caso de inação dos proprietários é que o concessionário assumiria exclusivamente o dever de realizar as intervenções previstas no contrato de concessão, prevendo a modelagem final as condições para que tais cenários fossem implementados.

A concessão urbanística no contexto do Projeto Nova Luz mostra que a utilização desse instrumento não significa arrasar uma determinada área para reconstruí-la de outra forma em seguida, sem deixar vestígios do que ali havia. Na verdade, o instrumento permite que um projeto urbanístico de interesse público seja viabilizado para a transformação de uma área tomando por base um programa de

desenvolvimento imobiliário previamente estabelecido considerando o interesse público subjacente à ação estatal. A concessão urbanística, assim, é um instrumento destinado a atuar nos espaços públicos e privados de forma que a região possa contar com uma mescla de usos adequada, densidades populacionais e de emprego compatíveis com a infraestrutura existente e assim alcançar seus objetivos sociais, econômicos e ambientais.

A situação atual

A concessão urbanística é um instrumento de ordenamento e reestruturação urbana que passou a integrar o rol de instrumentos previstos pela legislação urbanística do município de São Paulo, estando regulamentado por lei específica desde o ano de 2009.

Em relação à definição do instrumento de concessão urbanística, cabe destacar que o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - PDE) inova ao prever a possibilidade de que a implantação da concessão seja delegada a empresa estatal municipal.

A estratégia territorial do PDE instituiu, como um de seus elementos, a rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo Plano Diretor. Nesta rede está incluída a Macroárea de Estruturação Metropolitana - MEM, que tem um papel estratégico na reestruturação urbana no Município por apresentar áreas com grande potencial de transformação urbana, que demandam desenvolvimento urbano planejado e equilibrado. Esta macroárea é composta por três setores, um dos quais é o Setor Central.

O PDE prevê que, para induzir as transformações estruturais que promovam o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação, deverá ser elaborado Projeto de Intervenção Urbana – PIU que indique os objetivos prioritários da intervenção, as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiros e de gestão democrática. A implementação do PIU poderá utilizar os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, dentre os quais estão a concessão urbanística e a operação urbana consorciada.

A Prefeitura de São Paulo desenvolveu estudos para o Setor Central da MEM,

consolidando proposta que revoga as atuais disposições da Operação Urbana Centro, mantendo objetivos e diretrizes gerais que o poder público municipal vem adotando nas últimas décadas em relação ao centro da cidade, entre elas, o adensamento populacional, a manutenção e recuperação do patrimônio histórico e a diversificação das atividades econômicas. Essa proposta foi encaminhada à Câmara Municipal em 2020 e aprovada em agosto de 2022. A Lei nº 17.844, de 14 de setembro de 2022, aprova o Projeto de Intervenção Urbana Setor Central – PIU-SCE e institui e regulamenta a Área de Intervenção Urbana do Setor Central – AIU-SCE, e tem como objetivos específicos a atuação concertada de agentes públicos e privados na transformação qualificada do território, o atendimento à demanda habitacional local e o incremento da densidade populacional da região, a transformação territorial compatível com a permanência da população residente e a preservação do patrimônio histórico, o aproveitamento do estoque edificado subutilizado e a melhoria do ambiente urbano, por meio da qualificação urbanística de vizinhanças habitacionais e de polos comerciais (art. 3º), determinações totalmente compatíveis com o PUE da Nova Luz. Aponte-se, ainda, que a mesma lei prevê expressamente que a transformação urbanística por si veiculada tem como um de seus objetivos específicos a implantação compartilhada de intervenções propostas mediante parcerias do Poder Público com o setor privado, inclusive mediante utilização de terras públicas como ativo da transformação pretendida (art. 4º, inc. V)

De fato, embora a região central da cidade de São Paulo venha passando por um processo de readensamento populacional nas duas últimas décadas, a situação na área do Projeto Nova Luz não apresentou mudanças significativas. Entre 2014, ano de início da vigência do plano diretor, e o ano de 2018, apenas seis novos empreendimentos foram licenciados na área de abrangência do Projeto Nova Luz, todos eles se utilizando das disposições da Operação Urbana Centro. Esses empreendimentos somam 38 mil m² de área construída sendo apenas um deles relativo à construção de habitações de interesse social com uso misto (SIMÃO E MIMOSO, 2021). Por sua magnitude modesta quando comparada àquela do parque construído da área da Nova Luz, esses empreendimentos não alteraram os condicionantes urbanísticos dessa área. Em verdade, as premissas que motivaram o desenvolvimento do projeto permanecem válidas, sendo certo que as alterações na legislação urbanística que ocorreram posteriormente à aprovação do

projeto confirmam a adequação das propostas de transformação da área, não havendo qualquer óbice para que o projeto seja atualizado.

Aponte-se, por derradeiro, que a atual condição da regulação urbanística incidente sobre a área não afasta a possibilidade de a modelagem do projeto de concessão urbanística indicar outras formas de contratualização da transformação do território projetada pelo Poder Público – em verdade, a definição advinda das necessidades e desideratos estabelecidos no projeto é que determinará a completa feição do regime contratual aplicável à uma futura concessão, que poderá ser, inclusive, o de parceria público-privada.

A evolução legislativa desde a época da elaboração do PUE da Nova Luz abriu, de fato, novas possibilidades de contratação, admitindo-se, inclusive, subconcessões ou concessões parciais sob regimes distintos das áreas de um projeto urbanístico. Deverá ser o projeto de concessão, repita-se, quem indicará as condicionantes jurídicas aplicáveis ao regime da concessão, tendo em vista a finalidade pública da transformação pretendida.

Considerações finais

A concessão urbanística é um instrumento urbanístico proposto de forma pioneira pelo município de São Paulo em seu Plano Diretor Estratégico de 2002. Em 2004, o Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé instituiu a Área de Intervenção Urbana Santa Ifigênia, estabelecendo uma série de diretrizes de intervenção que incluiu promover as transformações urbanísticas desejadas por meio da utilização do instrumento.

Com a aprovação de lei específica dispendo sobre a concessão urbanística, em 2009, foram estabelecidos procedimentos e condições para aplicação do instrumento. Complementarmente, a lei que autorizou o Executivo a aplicar o instrumento de concessão urbanística na área denominada Nova Luz, estabeleceu diretrizes específicas para essa intervenção.

A partir desse arcabouço legal, o Executivo, por meio da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, coordenou a elaboração do Projeto Urbanístico Específico e dos estudos complementares como mencionado. O resultado alcançado por esses estudos definiu formas de ocupação para a área, indicando imóveis a serem valorizados por seu valor histórico-cultural, novos

empreendimentos destinados ao uso habitacional e a usos não residenciais, incluindo equipamentos públicos, bem como propostas, em nível de projeto básico, para os espaços públicos do perímetro, a serem executadas pelo futuro concessionário.

A avaliação dos impactos ambientais relacionados às propostas desenvolvidas foi analisada pelos órgãos competentes, tendo sido concedida Licença Ambiental Prévia por parte do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES, permitindo a implantação do projeto.

As condições do território que resultaram na demanda por atuação do Poder Público na Nova Luz não tiveram alteração significativa desde a conclusão do projeto, e continuam requerendo uma intervenção concertada que propicie melhoria nas condições urbanas e socioambientais da região, com qualificação dos espaços públicos, ampliação e requalificação do parque construído, priorizando a manutenção de moradores e atividades econômicas pré-existentes, além de sua ampliação. Por outro lado, as adversidades jurídico-formais enfrentadas durante a tramitação do processo no tocante à participação dos interessados foram determinantes para o aprimoramento dos procedimentos adotados por parte do Município de São Paulo nos processos público-participativos de projetos urbanísticos sob sua responsabilidade. Desde o aprimoramento da regulação sobre o tema no PDE e em diversas leis específicas, até a publicação do web-site Gestão Urbana – que consolida as informações sobre todos os projetos urbanísticos realizados e em andamento em São Paulo, com importantes ferramentais de participação e interação da população -, a experiência do Projeto Nova Luz significou verdadeiro momento de transformação no trato administrativo sobre a matéria.

A utilização do instrumento de concessão urbanística ainda demonstra, uma década após a consolidação do projeto urbanístico específico e de seus estudos complementares, grande potencial de utilização, inclusive mediante métodos alternativos de contratualização e de modelagem jurídica para sua implantação

Sua implementação requer o detalhamento de procedimentos relacionados à concessão, inclusive considerando a possibilidade potencial de o concessionário ser uma empresa pública como permitido pelo PDE, a atualização do projeto urbanístico, a reavaliação dos cenários relacionados aos estudos econômicos e o

aprimoramento dos programas de gestão ambiental.

O reexame do Projeto Nova Luz sob a perspectiva da situação atual, que é o objetivo precípuo deste artigo, indica, amparado no conteúdo acima, que a concessão urbanística da área do PUE merece ser avaliada pelos atores da cidade de forma a subsidiar uma possível decisão de sua retomada. A condição atual da área, e a falta de efetivas perspectivas de transformação da região sem uma ação aguda e decisiva por parte do Poder Público, indicam premente necessidade desta avaliação.

Agradecimentos

Os autores desejam agradecer ao Arquiteto Luís Ramos pela sua contribuição relativa aos conteúdos deste artigo.

Referências

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2010). **Termo de referência para contratação de serviços técnicos especializados para elaboração de projeto urbanístico específico e estudos ambientais e econômicos necessários à viabilização da concessão urbanística na área da nova luz.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/de_senvolvimentourbano/legislacao/0005/termo_de_referencia_nova_luz.pdf. Acesso em 04 dez. 2022.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2011a). **Estudo de Impacto Ambiental Projeto Nova Luz.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/eia_rimae_va/i%20ndex.php?p=31876. Acesso em 04 de dez. 2022.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (2011b). **Projeto Nova Luz - São Paulo, Brasil. Projeto Urbanístico Específico (PUE). Subproduto 5.1 PUE Consolidado.** Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano%20no/arquivos/nova_luz/201108_PUE.pdf. Acesso em 04 dez. 2022.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de

Urbanismo e Licenciamento. **Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico.** 2020. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17844-de-14-de-setembro-de-2022>. Acesso em 04 dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 12.349, de 06 de junho de 1997. **Operação Urbana Centro.** São Paulo: Câmara Municipal, 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1997/1235/12349/leiordinaria-n-12349-1997-estabelece-programa-de-melhorias-para-a-area-central-da-cidade-cria-incentivos-e-formas-para-sua-implantacao-e-da-outrasprovidencias>. Acesso em 04 dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. **Plano Diretor Estratégico.** São Paulo: Câmara Municipal, 2022. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-%20de-setembro-de-2002/consolidado>. Acesso em 04 dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 13.885, de 25 de agosto de 2004. **Estabelece normas complementares ao Plano Diretor Estratégico, institui os Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordena o Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo.** São Paulo: Câmara Municipal, 2004. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13885-de-25-de-agosto-de2004/consolidado>. Acesso em 04 dez. 2002.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 14.096, de 08 de dezembro de 2005. **Dispõe sobre a criação do Programa de Incentivos Seletivos para a região adjacente à Estação da Luz, na área central do Município de São Paulo, nos termos que especifica.** São Paulo: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14096-de-8-de-dezembro-de-2005>. Acesso em 07 de dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 14.917, de 07 de maio de 2009. **Dispõe sobre a Concessão urbanística no Município de São Paulo.** São Paulo: Câmara Municipal, 2009. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei14917-de-7-de-maio-de-2009>. Acesso em 04 de dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 14.918, de 07 de maio de 2009. **Autoriza o Executivo a aplicar a concessão urbanística na área da Nova Luz.** São Paulo: Câmara Municipal, 2009. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14918-de-7-de-maio-de-2009>.

Acesso em 04 de dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a lei 13.240/2002.** São Paulo: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-paulo-sp>. Acesso em 06 de dez. 2022.

SÃO PAULO (SP). Câmara Municipal. Lei Nº 17.844, de 14 de setembro de 2022. **Projeto de Intervenção Urbana Setor Central.** São Paulo: Câmara Municipal, 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17844-de-14-de-setembro-de-2022>. Acesso em 04 de dez. 2022.

SIMÃO, Luis Fernando Tournoul de Moraes e MIMOSO, Nathan Torquato. **Avaliação de propostas de revitalização da zona central de São Paulo – PIU Setor Central e Nova Luz (Trabalho de Conclusão de Curso).** Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

TOLEDO, Benedito Lima de. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo.** São Paulo: Empresa das Artes, 1996.

VIEIRA, Samyra Di Fonzo. Planos urbanos: A história do Centro Histórico de São Paulo. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento.** Ano 05, Ed. 08, Vol. 12, pp. 43-65, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/arquitetura/planos-urbanos>. Acesso em 04 dez. 2022.