

Instrumentos de Política Pública: um estudo a partir da Concessão Urbanística do Programa Nova Luz (São Paulo)

Public Policy Instruments: a study focusing on Urban Concession in the Nova Luz Program (São Paulo)

Instrumentos de Política Pública: un estudio a partir de la Concesión Urbanística del Programa Nova Luz (São Paulo)

Marcelo Ricardo Fernandes Roschel¹  [<https://orcid.org/0000-0002-7177-4527>]

Martin Jayo²  [<http://orcid.org/0000-0002-0241-9687>]

Eduardo de Lima Caldas³  [<https://orcid.org/0000-0002-2825-661X>]

DOI: [Apenas prefixo e id único em LS, 10 pts]

Recebido em: 21/12/2022

Aprovado em: 15/11/2023

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar o instituto da Concessão Urbanística pela ótica conceitual dos Instrumentos de Política Pública, bem como a forma como ele foi implementado no Programa Nova Luz, no município de São Paulo. Do ponto de vista conceitual, a análise é feita sob a interpretação de que a Concessão Urbanística é o que costuma ser chamado de instrumento urbanístico e, ao mesmo tempo, é formada por instrumentos de política pública. Com base na tipologia de instrumentos de política pública proposta por Hood (1986), conclui-se que a tentativa de implementação da Concessão Urbanística em São Paulo se deu por meio de um conjunto desequilibrado de instrumentos, baseado sobretudo na autoridade legal da municipalidade, o que contribuiu para o insucesso da iniciativa. Espera-se que, ao jogar luz sobre este projeto particularmente malsucedido de intervenção urbana, o trabalho possa auxiliar gestores públicos a evitar os fatores de insucesso aqui identificados.

Palavras-chave: Política urbana; Requalificação; Instrumentos; Concessão Urbanística; Bairro da Luz (São Paulo).

¹ Filiação institucional e email em LS, 10 pts – E-mail: xxxxxxxx@xxxxx.com.

² As demais notas de rodapé seguem esse padrão: LS, 10 pts, justificado, espaçamento simples.

³ As demais notas de rodapé seguem esse padrão: LS, 10 pts, justificado, espaçamento simples.

Abstract: The article aims to analyze the institute of Urban Concession through Public Policy Instruments conceptual lenses, as well as the way in which it was implemented within the context of the Nova Luz Program, in the city of São Paulo. From a conceptual point of view, the analysis is carried out under the interpretation that Urban Concession is what is usually called an urban instrument and, at the same time, is formed by public policy instruments. Using the typology of public policy instruments proposed by Hood (1986), we conclude that the attempt to implement Urban Concession in São Paulo took place through an unbalanced set of instruments, mainly based on the legal authority of the municipality, which contributed to the failure of the initiative. We hope that, by shedding light on this particularly unsuccessful urban intervention project, the work can help public managers avoid the failure factors herein identified.

Keywords: Urban policy; Requalification; Instruments; Urban concession; Luz neighborhood (São Paulo).

Resumen: El artículo tiene como objetivo analizar el instituto de la Concesión Urbanística desde la perspectiva conceptual de los Instrumentos de Política Pública, bien como la forma en que fue implementado en el Programa Nova Luz en la ciudad de São Paulo. Desde el punto de vista conceptual, el análisis se realiza bajo la interpretación de que la Concesión Urbanística es lo que habitualmente se denomina un instrumento urbanístico y, a la vez, está formada por instrumentos de política pública. Con base en la tipología de instrumentos de política pública propuesta por Hood (1986), se concluye que el intento de implementación de la Concesión Urbanística en São Paulo se dio a través de un conjunto desequilibrado de instrumentos, basado sobretudo en la autoridad legal de la municipalidad, lo cual contribuyó al fracaso de la iniciativa. Se espera que, al arrojar luz sobre este proyecto de intervención urbana particularmente fracasado, el trabajo pueda ayudar a los gestores públicos a evitar los factores de insuceso aquí identificados.

Palabras claves: Política urbana; Recalificación; Instrumentos; Concesión Urbanística; Barrio de Luz (São Paulo).

1. Introdução

A cidade é um produto social. Isto significa que ela nada mais é que o resultado da permanente ação de diferentes grupos de agentes que detêm interesses diversos. A produção da cidade é um processo conflituoso e contínuo. A política urbana compreende justamente as ações ou intervenções da autoridade pública voltadas à gestão e planejamento de tal processo, promovendo a concertação dessa multiplicidade de interesses em jogo.

A área da Luz, na região central da cidade de São Paulo, é um território urbano especialmente marcado pela presença de conflitos e disputas. Desde a década de 1970, a região foi palco de uma sucessão de projetos de política urbana, de responsabilidade tanto municipal como estadual. No nível municipal, as iniciativas de maior destaque receberam os nomes de Renovação da Luz (1972-1979) e Programa Nova Luz (2005-2012). No estadual, tiveram lugar os projetos Luz Cultural (1985-1986) e Polo Luz (1995-2002). Como descrevem Fernandes e Jayo (2016a, 2016b), nenhuma dessas iniciativas foi bem-sucedida: todas falharam em seus objetivos de recuperar, requalificar ou influir no processo de produção urbana daquela área.

O último entre esses intentos – o Programa Nova Luz, de responsabilidade municipal – caracterizou-se pela aplicação de um instrumento urbanístico então inédito, denominado Concessão Urbanística. Trata-se de um mecanismo pelo qual o poder público municipal pode conceder a um agente privado (empresa ou consórcio de empresas) uma área delimitada da cidade, por prazo determinado. O vencedor do processo licitatório obriga-se a executar um conjunto de melhorias previamente estabelecido, e obtém sua remuneração por meio da exploração comercial dos imóveis da área concedida. O instituto da Concessão Urbanística, como será relatado mais à frente, havia surgido como uma ideia defendida em uma dissertação de mestrado no ano de 2001 (Lomar, 2001), tendo sido incluído no arcabouço legal do município de São Paulo por ocasião do Plano Diretor de 2002.

O objetivo geral do presente artigo é analisar a Concessão Urbanística enquanto instrumento de política urbana, bem como os instrumentos de política pública por meio dos quais ela foi operacionalizada quando de sua tentativa de implementação no Programa Nova Luz. Para tanto, são objetivos específicos: (a) detalhar a experiência de utilização da Concessão Urbanística na formulação e implementação do Programa Nova Luz, identificando os instrumentos de políticas públicas que a constituíram; e (b) propor uma

reflexão acerca dos motivos que inviabilizaram seu sucesso. Estes objetivos partem da interpretação de que a Concessão Urbanística é o que costuma chamar-se *instrumento urbanístico* e, ao mesmo tempo, é formada por *instrumentos de política pública*. Essa interpretação será retomada adiante.

Os objetivos se justificam pelo fato de serem muito poucos os trabalhos existentes sobre a Concessão Urbanística no Brasil. Além do já mencionado trabalho de Lomar (2001), só foi possível localizar mais três focados do tema, sendo dois deles desenvolvidos na área do Direito, centrados especificamente em aspectos jurídicos da aplicação do instrumento (Graziano, 2010; Mundim, 2014) e apenas um no campo da Administração Pública (Souza, 2011).

Do ponto de vista metodológico, o trabalho consiste em um estudo de caso intrínseco, conforme a definição de Stake (1995). A condição do Programa Nova Luz como única experiência de adoção da Concessão Urbanística justifica essa modalidade, nosso interesse recaindo em compreender o caso em si a fim de construir uma interpretação acerca de sua dinâmica e das razões de seu insucesso. Delimitou-se como recorte temporal para o estudo de caso o período compreendido entre os anos de 2005 e 2012, de forma a analisar tanto a gênese e primeiras ações do Programa Nova Luz (2005-2009) quanto a fase de adoção da Concessão Urbanística, nos anos finais do referido programa (2009-2012). Para a elaboração do estudo usaram-se exclusivamente informações públicas, disponíveis em fontes secundárias, tanto bibliográficas (artigos, teses e demais publicações acadêmicas que tenham abordado o Programa Nova Luz, referenciadas ao longo do artigo) como documentais (legislação e documentos oficiais), além de informações recolhidas do noticiário jornalístico veiculado na época dos fatos.

O artigo conta com três seções, além desta Introdução e das Considerações Finais. A primeira é uma contextualização histórica, situando o surgimento da Concessão Urbanística e sua entrada no arcabouço legal paulistano no início da década de 2000. A segunda constrói o referencial teórico da análise a partir das conceituações presentes na literatura para instrumento urbanístico e para instrumento de política pública. A terceira relata e discute o caso propriamente dito, analisando a experiência do Programa Nova Luz e, dentro dela, a tentativa de implementação da Concessão Urbanística

2. O instituto da Concessão Urbanística: contextualização

Ao longo da década de 1990, a ideologia neoliberal⁴ ganhava relevância global e passava a influenciar as agendas políticas em diversas partes do mundo. No caso brasileiro, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), conhecido como Reforma Bresser, redefiniu as funções do Estado e criou as bases para políticas de concessão de serviços e/ou atividades públicas e para a atuação do Estado por meio de parcerias com outros setores.

Nesse contexto, Lomar (2001) propôs-se a pensar alternativas para a execução de obras urbanas, um item que não consta na lista de atividades exclusivas do Estado, com maior eficiência e rapidez.

Em 13 de fevereiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso sancionara a Lei das Concessões (Lei Federal nº 8987) e regulamentara o artigo 175 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Lomar (2001) interpretou, a partir das disposições dessa lei, a possibilidade de uma concessão de obras públicas urbanas, o que possibilitaria agilizar a realização deste tipo de intervenção. Segundo Lomar,

[...] é imperioso concluir que a concessão urbanística, ou seja, a concessão de obra pública destinada à urbanização ou à renovação urbana, pode ser efetuada com base no inciso III do artigo 2º combinado com artigo 1º, ambos da lei nº 8.987 de 1995, remunerando-se o investimento da empresa ou consórcio concessionário, mediante exploração da obra tomada no seu conjunto (Lomar, 2001, p. 83).

Em 2002, quando da discussão do Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, Lomar encontrava-se em posição favorável para apresentar sua proposta, como relatado em Souza (2011). Então Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Planejamento, conseguiu incluir a Concessão Urbanística na lista de instrumentos urbanísticos do novo PDE. Sua previsão apareceria no artigo 239 da lei que instituiu o PDE:

4 A ideia de neoliberalismo foi desenvolvida e disseminada como crítica ao Estado de bem-estar social de inspiração keynesiana. Do ponto de vista de ação pública, as primeiras experiências tidas como neoliberais foram a de Margaret Thatcher no Reino Unido (1979-1990) e Ronald Reagan nos Estados Unidos (1981-1989).

DA CONCESSÃO URBANÍSTICA

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

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

§ 2º – A empresa concessionária ficará responsável pelo pagamento, por sua conta e risco, das indenizações devidas em decorrência das desapropriações e pela aquisição dos imóveis que forem necessários à realização das obras concedidas, inclusive o pagamento do preço de imóvel no exercício do direito de preempção pela Prefeitura ou o recebimento de imóveis que forem doados por seus proprietários para viabilização financeira do seu aproveitamento, nos termos do artigo 46 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cabendo-lhe também a elaboração dos respectivos projetos básico e executivo, o gerenciamento e a execução das obras objeto da concessão urbanística. (Lei Municipal nº 13.430 de 13 de setembro de 2002).

Apesar de incorporada no PDE de 2002, a Concessão Urbanística ainda carecia de regulamentação por lei específica. Esta só viria a dar-se em 2009, pela Lei Municipal 14.917/2009, já durante a execução do Programa Nova Luz, lançado em 2005. Idealizador e até então defensor da ideia, Lomar torna-se a partir daqui voz crítica à Concessão Urbanística, ou ao menos ao fato de sua regulamentação ter-se dado com o intuito específico de ser utilizada no referido programa (Souza, 2011).

Na forma aprovada pela lei paulistana, a maior inovação trazida pela Concessão Urbanística em relação aos demais instrumentos urbanísticos existentes tanto no Município de São Paulo como no Brasil era a transferência ao setor privado do direito de desapropriação, permitindo à empresa ou consórcio detentor da concessão desapropriar locais considerados de interesse público, conforme o artigo 11, da referida lei:

§ 1º O concessionário, com fundamento no art. 3º do Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, e na declaração a que se refere este artigo, promoverá a desapropriação judicial ou amigável dos imóveis a serem desapropriados, pagando e negociando integralmente a respectiva indenização, bem como assumindo a condição de proprietário dos respectivos imóveis, com poderes para promover as alterações registrárias necessárias para a realização de incorporações imobiliárias e a implementação do projeto urbanístico específico, nos

termos do contrato de concessão urbanística (Lei Municipal 14.917/2009, art. 11).

Assim, enfim criou-se e pôs-se em prática, no Programa Nova Luz, a Concessão Urbanística pensada originalmente, conforme expresso por Lomar (2001), para contornar a lentidão do Estado. A recuperação histórica do episódio da criação de uma lei para a Concessão Urbanística e sua regulamentação traz à tona elementos que contribuem para a compreensão do processo de produção de uma política pública, dentre os quais: a política é produzida por meio de instrumentos; a formulação do instrumento demanda não somente uma ideia mas esforço de um ator político (individual ou coletivo) para implementá-la; o tempo exigido para a produção e implementação do instrumento extrapola o tempo de um mandato ou de um ciclo orçamentário.

3. Referencial teórico: Instrumentos urbanísticos e instrumentos de política pública

Ao Desde a Constituição Federal de 1988, que dispôs sobre a função social da propriedade, e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 2001), que reconheceu como direitos coletivos o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento e à infraestrutura, o Brasil costuma ser considerado internacionalmente um “caso paradigmático” de marco regulatório propício para a implementação e condução de políticas urbanas progressistas e democráticas (Krieger, 2020; Fernandes, 2013). Apesar disso, são muitos os desafios para que esse marco possa ser aplicado de forma eficaz. Parte das dificuldades pode ser compreendida e quiçá superada a partir da discussão sobre a instrumentação da política urbana.

“Instrumentos” é um termo utilizado em diferentes áreas de conhecimento. Cada uma acaba construindo os seus instrumentos, para regular diferentes aspectos das relações da sociedade com o Estado e para incentivar comportamentos dos atores sociais, políticos e/ou econômicos. Em Economia há uma série de instrumentos de política macroeconômica, como as políticas de pleno emprego, de juros, de emissão de títulos e moeda, dentre outros. Na Ciência Ambiental, há os sistemas de consignação, licenças negociadas de emissões, pagamento por serviços ambientais, etc. No campo do Direito também há uma série de instrumentos. No do urbanismo e da gestão urbana não é diferente, a começar pelos Planos Diretores. Os instrumentos permitem interfaces entre campos de conhecimento (veja-se por exemplo Nusdeo, 2012), e, cada qual em sua

respectiva área, costumam ser polêmicos e subordinados a um conjunto de controvérsias, dado que visam influenciar ou modificar condutas dos agentes. No campo específico da Sociologia da Ação Pública, os chamados instrumentos de política pública acabam por ser uma espécie de “gênero” que abarca as “espécies” de instrumentos construídas nos diversos campos de conhecimento das ciências sociais aplicadas.

Neste sentido, a Concessão Urbanística pode ser vista como um instrumento urbanístico, e ao mesmo tempo é constituída por instrumentos de política pública que tornam possível sua operacionalização. Em qualquer das duas óticas fica evidente que a política não acontece no vazio: ela é estruturada por normas, dispositivos e instituições – enfim, por instrumentos – que explicitam intenções, ideias, valores e interesses dos atores políticos e sociais envolvidos com sua produção ao longo do tempo.

Instrumento urbanístico (ou de política urbana) é uma expressão empregada correntemente por urbanistas, e encontrada com frequência na literatura da área de Planejamento Urbano. Para Ferreira (2007), o Estado intervém no espaço construído quer diretamente, por meio da provisão de infraestrutura, quer por meio da regulação dos processos urbanos de uso e ocupação do espaço. Instrumento urbanístico está diretamente relacionado com o segundo caso. Para o autor,

Instrumento urbanístico é o termo utilizado para referir-se ao conjunto de ações legalmente possibilitadas ao Poder Público para intervir nos processos urbanos e especialmente na produção do espaço, regulamentando, controlando ou direcionando-a. É um mecanismo dado ao Estado para capacitá-lo a conduzir a relação dialética entre Estado e mercado, base da produção do espaço da cidade (Ferreira, 2007, p. 175).

Rolnik (2000) contrapõe o conceito de instrumento urbanístico a visões mais tradicionais que tratam a cidade como objeto planejado de forma puramente técnica, em que a função da lei seria somente garantir padrões satisfatórios de funcionamento. Para a autora, a discussão dos instrumentos urbanísticos se insere em uma visão que enfatiza a dimensão política dos conflitos e do embate de interesses entre atores, e “parte do pressuposto de que a cidade é produzida por uma multiplicidade de agentes que devem ter sua ação coordenada, gerando um pacto” (Rolnik, 2000, p. 8).

Ao permitir ao poder público municipal conceder uma área da cidade a um agente privado com direito de desapropriação, e assim interferir na produção do espaço urbano a partir da ação concertada de diferentes atores, a Concessão Urbanística se encaixa na

conceituação de instrumento urbanístico. Ao mesmo tempo, para ser implementado, este (e qualquer outro) instrumento urbanístico envolve a mobilização de um ou mais instrumentos de política pública, compreendidos nos termos de Perret (2010):

Se pudéssemos definir um consenso acerca da definição de ‘instrumento’, poderíamos argumentar que os autores estão de acordo em definir instrumentos de políticas públicas como os meios, técnicas, mecanismos ou ferramentas, conforme a terminologia empregada, de que o Estado pode valer-se para influenciar (modificar) os comportamentos dos atores socioeconômicos (o grupo alvo), a fim de alcançar um objetivo de política pública, supostamente para resolver um problema social (Perret, 2010, p. 29).

A partir da definição deste autor, observa-se que instrumento de política pública é uma categoria de análise que admite a ideia de instrumento urbanístico como tipo específico. O instrumento de política pública é um mecanismo do Estado para influir sobre os demais agentes, objetivando o cumprimento de uma política.

Lascoumes e Le Galès (2012) relacionam a noção de instrumento de política pública com uma concepção de Estado como agente regulador, e complementam que o instrumento é “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários” (Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 21).

A Concessão Urbanística é um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações entre o Estado e um ente privado (individual ou consorciado), e entre este e diversos outros agentes, dentre os quais proprietários de imóveis e população do território. A dimensão técnica decorre do instituto legal. A dimensão social, por sua vez, decorre da intencionalidade do deslocamento do ator estatal como provedor e de sua substituição pelo ator privado. Sob o argumento da morosidade do Estado (Lomar, 2001), cria-se um discurso e uma legislação a partir dos quais a posição dos atores na cena social é alterada.

Ao definir um problema e em seguida escolher um instrumento em detrimento do outro, ou seja, ao “instrumentalizar” a política pública, a ação governamental se materializa – seja com o governo assumindo papel de provedor de um bem público ou de regulador de relações sociais. Analisar uma política por meio de seus instrumentos envolve, portanto, estudar as representações e símbolos que os instrumentos carregam como marcas da concepção da política e dos valores a ela subjacentes.

A literatura sobre instrumentos de políticas públicas é profícua em tipologias, isto é, classificações dos instrumentos de acordo com suas diferentes lógicas (Lascoumes & Simard, 2011), que resultam úteis para estudar a instrumentação de uma política.

Hood (1986) propôs uma tipologia simples, capaz de abranger um conjunto de instrumentos desenvolvidos pelo menos ao longo do século XX, afirmando que todos os instrumentos de políticas públicas baseiam-se em um entre quatro tipos de recursos de que governos dispõem, configurando o acrônimo “NATO”: informação (instrumentos de **nodalidade**), poderes legais (instrumentos de **autoridade**), recursos financeiros (instrumentos de **tesouro**) e recursos organizacionais formais (instrumentos de **organização**):

- Nodalidade representa a capacidade governamental de operar como ponto focal (nódulo) de uma rede de informações, e instrumentos de nodalidade são, portanto, os que se baseiam no uso de recursos de informação à disposição do governo;
- Autoridade denota o poder legal e a legitimidade do governo para exercer o controle na execução da política, e os instrumentos de autoridade são aqueles que se baseiam no do poder de comando do governo incidindo sobre os demais atores;
- Tesouro diz respeito a fontes de financiamento, e os instrumentos de tesouro são subsídios, incentivos fiscais, financiamentos;
- Organização denota a capacidade de dirigir ações, que pode ser exercida por meio de suas organizações formais e pelo desígnio da alta, média e baixa burocracia para a consecução das ações definidas.

Embora a tipologia de Hood (1986) seja a mais disseminada, há outras, como a de Salamon (2002), em que são identificados 14 tipos de instrumentos, bem como uma antiga classificação de Etzioni (1972) que, originalmente voltada a formas de controle nas organizações em geral, observa três formas de controle: “*carrots, sticks, and sermons*”, isto é, cenouras, chicotes e sermões. Mais recentemente, Bemelmans, Rist e Verdung (2011) retomaram esta tipologia de Etzioni, utilizando-a para tratar especificamente de instrumentos de políticas públicas.

Para os propósitos deste trabalho, a partir do reconhecimento dos instrumentos como aparato técnico e social que não é neutro, mas pelo contrário, é expressão política de ideias e interesses, a taxonomia de Hood nos servirá para analisar a

instrumentação da Concessão Urbanística tal como foi implementada Programa Nova Luz, o que constitui objeto da próxima seção.

4. A Concessão Urbanística e sua instrumentação no Programa Nova Luz: estudo de caso⁵

4.1. Motivações e primeiras ações do Programa Nova Luz (2005-2009)

A Luz é um bairro paulistano localizado em áreas de várzea dos rios Tamanduateí e Tietê, cuja história remonta ao século XVI, mas que teve seu crescimento impulsionado na segunda metade do século XIX, com a inauguração das estações ferroviárias da Ferrovia Santos-Jundiaí, rota de exportação de café (1865), e da Estrada de Ferro Sorocabana (1872). A presença da ferrovia estimulou cafeicultores do interior a estabelecerem residência na capital, originando um primeiro perfil de ocupação, elitizado (Guimarães, 1973; Campos, 2005).

Um longo ciclo de “decadência” se iniciaria a partir da década de 1930, quando o Brasil muda sua matriz econômica, com redução da atividade agrário-exportadora e o início do processo de industrialização. Se isso já faz diminuir a importância estratégica da ferrovia, esse declínio é acentuado ainda mais quando a administração municipal, a partir do mandato de Francisco Prestes Maia (1938-1945), desenvolve o chamado Plano de Avenidas, privilegiando o uso do automóvel em detrimento do transporte por trilhos (trem e bondes). Com isto, a elite já não necessitava mais estar próxima das linhas férreas, passando a ser atraída para novos loteamentos, cada vez mais distantes das várzeas e das estações. As estações, que antes serviam ao café e aos moradores de alta renda, passaram a integrar o sistema metropolitano de transporte de passageiros, contribuindo para a popularização da região (Camargo, 2006).

Desvalorizados, os antigos palacetes foram ganhando novos usos, abrigando habitações e comércio populares, e a região, que no final do século XIX despontara como bairro de elite, tornou-se no intervalo de poucas décadas um bairro de ocupação marcadamente popular, conhecido por concentrar habitações subnormais (cortiços) e crescentes índices de criminalidade, e cada vez mais demandante de políticas sociais de habitação, emprego, educação e saúde. Desde a década de 1990, celebrou-se no Brasil

⁵ Além de fontes bibliográficas e documentais citadas no texto, esta seção se baseia em grande parte em informações de domínio público, abundantemente noticiadas pela grande mídia na época dos fatos. Sempre que alguma informação factual não aparecer creditada a alguma fonte específica, trata-se de dado facilmente encontrável em jornais da época.

inteiro por abrigar a chamada “cracolândia”, polo de aglomeração de usuários e traficantes de entorpecentes que desde então vem desafiando as políticas públicas.

Desde a década de 1970 essa complexa área da cidade já vinha sendo palco de sucessivos programas de intervenção ou recuperação urbana, nenhum deles bem-sucedido (Fernandes & Jayo, 2016a, 2016b). Em 2005, no início do mandato de José Serra como prefeito, a Prefeitura de São Paulo lançou-se a mais uma tentativa, que ficaria conhecida como Programa Nova Luz. O combate ao tráfico e uso de entorpecentes na chamada “cracolândia” foi apresentado como principal justificativa para intervir na área, requalificando-a.

Apesar dessa justificativa, o conjunto de 48 quadras definido para a intervenção extrapolava a região então conhecida como “cracolândia”. Ele abrangia também a área de Santa Ifigênia, conhecido reduto comercial de produtos eletrônicos (Figura 1). A Prefeitura se aproveitava do apelo popular do combate ao crack e iniciava uma guerra também contra outros “inimigos”: o comércio ambulante informal e a “pirataria” (venda de produtos violando direitos de marca ou de propriedade intelectual), que vinham crescendo em intensidade e eram alvo de campanhas governamentais na época (Sanches, 2002).

Figura 01: Área do Projeto Nova Luz



Fonte de dados: Elaborado pelos autores a partir de informações oficiais do Programa Nova Luz, sobre imagem obtida na plataforma Google Maps.

Um dos passos iniciais rumo à implementação do Nova Luz já revelava uma importante característica do programa: seu caráter gentrificador e de higienização social. Em 8 de maio de 2005, conforme noticiou a imprensa (Brandt, 2005) iniciou-se a chamada “Operação Limpa”, que consistia na instalação de bases das polícias Militar e Civil na região e no deslocamento de um efetivo de 220 policiais que, apenas no primeiro dia, abordaram mais de setecentas pessoas na região e detiveram 75. Nesse momento o Programa Nova Luz ainda não havia sido oficialmente lançado, porém já era evidente o interesse da prefeitura em promover um processo que recuperasse e reocupasse (*sic*) a região:

A ocupação do local por traficantes e prostitutas ocorreu na década de 90. De lá para cá, outras administrações propuseram a revitalização do local, sem nunca tirar a ideia do papel. A ação policial é um dos primeiros passos da recuperação e da reocupação proposta pela prefeitura, que inclui a atração de faculdades particulares para o local” (Brandt, 2005, p. C-4).

Com imprensa e opinião pública a seu favor, a Prefeitura dedicou-se a partir de então a construir as bases formais do Programa Nova Luz. A 8 de dezembro de 2005 foi sancionada a Lei Municipal 14.096/2005, isentando em 80% o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto Sobre Serviços) de pessoas físicas e jurídicas que construíssem ou reformassem imóveis no local. Enquanto essa lei ainda tramitava, a Prefeitura já trabalhava no sentido de desapropriar os imóveis da região, visando deixá-los vagos para a vinda de empresas investidoras. O Decreto Municipal 46.291/2005, assinado em setembro, tornava toda a região da Figura 1 área de utilidade pública, permitindo desapropriações pelo poder público.

A partir daí muita especulação se gerou sobre quais imóveis seriam desapropriados. Conforme aponta Oliveira (2009), o foco da política neste momento era dirigido a atrair empresas do ramo tecnológico e *call centers*. Um total de 23 empresas declarou interesse em receber as isenções fiscais e se instalar na região, entre elas algumas de grande porte, como IBM e Microsoft; nenhuma, entretanto, acabou efetivamente apresentando seu projeto. Durante os três anos seguintes, poucas informações oficiais foram fornecidas. O insucesso em atrair grandes empresas fazia com que outros investidores olhassem o projeto com desconfiança, questionando a capacidade do poder público de realizar as ações prometidas.

Dadas as dificuldades de atrair o setor privado para o Programa Nova Luz, a Prefeitura e também o governo estadual⁶ buscaram promover as primeiras mudanças na ocupação da região mediante a migração de órgãos da administração direta e indireta. Assim, enquanto iniciavam-se desapropriações e demolições e mantinham-se as batidas policiais da “Operação Limpa” em base diária⁷, a Prefeitura ainda buscava atrair “parceiros” para alavancar investimentos.

Em abril de 2009 foi divulgado pela Empresa Municipal de Urbanismo o documento “Nova Luz - Programa de Requalificação Urbana” (EMURB, 2009). Além de detalhar pela primeira vez os lotes a serem desapropriados, este era o primeiro documento oficial a fornecer um panorama das ações já empenhadas (entre 2005 e 2009), e a explicitar os objetivos do projeto, sendo eles a “retomada de espaços públicos e privados ocupados por atividades ilícitas”, a “renovação de edificações degradadas”, o “incremento do uso não-residencial do solo” e o “adensamento populacional” (EMURB, 2009, p. 7). O documento também menciona um conjunto de diretrizes para o programa, entre elas a preocupação em criar incentivos à produção imobiliária para mercado.

A preocupação em satisfazer os interesses do mercado imobiliário traria consequências para moradores e comerciantes. Sendo a região palco de atuação de movimentos de moradia responsáveis por diversas ocupações de imóveis, estas moradias e estes movimentos foram os primeiros focos da ação governamental. Ermínia Maricato (2012) descreveu duas situações que se tornavam corriqueiras na região:

Algumas ações não deixam dúvida sobre as intenções de quem as promove. Um incêndio, cujas causas são ignoradas, atingiu a Favela do Moinho, situada na região central, ao lado da ferrovia [próxima à região conhecida como ‘cracolândia’]. Alguns dias depois, numa ação de emergência, a prefeitura contrata a implosão de um edifício no local sob alegação do risco que ele podia oferecer aos trens que passam ali [...]. Em seguida os dependentes químicos que frequentam a chamada ‘cracolândia’ são atacados pela polícia sem qualquer diálogo e sem a oferta de qualquer alternativa (Maricato, 2012, n.p.).

Nem mesmo os tradicionais comerciantes da região foram poupados. Em geral estabelecidos há décadas, muitos com faturamento mensal superior a R\$ 200 mil em valores da época, eles se viram incluídos no rol dos futuros desalojados em nome do

⁶ Durante todo o período do Nova Luz, os cargos de prefeito da capital e governador do estado de São Paulo foram ocupados por políticos alinhados quanto à tendência política.

⁷ Nesta altura, a “Operação Limpa” era apresentada pela Prefeitura como parte do Programa Nova Luz.

interesse imobiliário. Se até então apoiavam as ações da Prefeitura, passaram rapidamente à posição de opositores. Começava a tomar corpo a resistência ao projeto por parte de diferentes setores da sociedade civil (Amorim, 2015).

Foi neste contexto, com limitado apoio dos setores afetados e sem atrair os investimentos esperados para custear a proposta de requalificação da área, que em 2009 a prefeitura buscou dar novo fôlego ao projeto.

4.2. A concessão Urbanística entra em cena (2009-2012)

A entrada em cena do polêmico instrumento se deu em maio de 2009, por meio de duas leis aprovadas em sequência. A Lei Municipal 14.917/2009 regulamentou a Concessão Urbanística e estabeleceu as condições para sua aplicação. A Lei Municipal 14.918/2009 destinou para concessão urbanística a área do Programa Nova Luz, iniciando nova fase do projeto que a Prefeitura tentava implementar desde 2005.

A promulgação de ambas as leis – uma como instrumento de caráter genérico que regulamenta a Concessão Urbanística, outra como instrumento específico para aplicação da lei anterior – não anulou os instrumentos de política pública que vinham sendo praticados desde 2005. A decretação da área como de interesse social para desapropriações e os incentivos fiscais para construção ou reforma de imóveis continuaram vigorando.

Outro instrumento de política pública que ganhou destaque com a instituição da Concessão Urbanística foi o Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 3⁸. Como as questões da habitação na região central vinham sendo discutidas nesse conselho, ele acabou se tornando arena de discussões sobre a Concessão Urbanística e sobre o Projeto Nova Luz, ainda que a ZEIS 3 abrangesse apenas 11 das 48 quadras do projeto. Os movimentos sociais da região, notadamente o AMOALUZ, que reuniu associações de moradores e grupos de comerciantes em uma única organização, passaram a pleitear participação no conselho. A lei que instituiu a Concessão Urbanística na área da Luz (14.918/09) impunha que fosse criado um conselho gestor específico para o

8 ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) são áreas destacadas pelo Plano Diretor de 2002 destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares. A ZEIS 3, segundo o Plano Diretor de 2002 (Lei Municipal 13.430/2002), era composta pelas áreas “com predominância de terrenos ou edificações subutilizados situados em áreas dotadas de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, [...] onde haja interesse público, expresso por meio desta lei, dos planos regionais ou de lei específica, em promover ou ampliar o uso por Habitação de Interesse Social”.

processo de concessão, e os representantes da sociedade civil no conselho gestor da ZEIS 3 pediam que ele fosse criado, o que jamais ocorreu.

Isto ilustra como a produção de instrumentos traz à tona conflitos sociais, uma vez que cada um dos instrumentos acionados está diretamente relacionado a um grupo social e político específico, grupos estes muitas vezes antagônicos entre si.

O processo de licitação da concessão foi concluído em maio de 2010 (um ano após a promulgação das leis 14.917 e 14.918) e a Prefeitura anunciou a sua escolha: o Consórcio Nova Luz, liderado pela Companhia City (empresa de origem inglesa, conhecida por seus loteamentos imobiliários na cidade de São Paulo ao longo de todo o século XX) em associação com o escritório de arquitetura estadunidense AECOM, o conglomerado de engenharia nacional CONCREMAT e a Fundação Getúlio Vargas (FGV). O consórcio passou a operar oficialmente em 1º de julho de 2010 e, pelo cronograma pré-estabelecido, deveria em 18 meses apresentar uma proposta consolidada de ações a serem executadas na região (inclusos nesse prazo dois meses para análise por parte da sociedade civil).

O projeto urbanístico específico exigido pela Lei Municipal 14.917/2009, elaborado em acordo com a Prefeitura após a escolha do consórcio, foi apresentado em julho de 2011, seis meses antes do prazo, porém sem participação da sociedade civil, ao contrário do previsto. Também no mês de julho, a Prefeitura oficializou a criação de um conselho gestor para a zona especial de interesse social da Nova Luz (um único conselho que atenderia ao mesmo tempo a demanda da ZEIS 3 e a legislação que rege a Concessão Urbanística), cumprindo assim, com atraso, o determinado em lei. O conselho foi formado por 16 membros, sendo oito indicados pela prefeitura e oito representantes da sociedade civil.

Outras batalhas vinham sendo travadas na esfera jurídica, e em janeiro de 2012 diversas sentenças judiciais foram favoráveis aos opositores do projeto. Em uma delas, o juiz Marcos Laroca, da 8ª Vara da Fazenda Pública, decidiu contra o uso do instrumento de Concessão Urbanística para a área do projeto Nova Luz:

Denota-se que o motivo preponderante que justificou a aplicação da concessão urbanística nas áreas do projeto Nova Luz se revelou falso. Em outros termos, a lei de efeitos concretos, ora atacada, enquanto ato administrativo em sentido material, encontra-se viciada pela falsidade do motivo (ausência de grande investimento público) que levou à sua edição (TJSP, 2012).

Em junho do mesmo ano, a juíza Alexandra Fuchs de Araújo, da 6ª Vara da Fazenda Pública, também decidiu em favor da sociedade civil em ação que questionava a ausência dos mecanismos de participação popular exigidos em lei. Em sua decisão, a juíza apontou que a participação dos cidadãos nas reuniões dos conselhos era apenas *pro forma*, não sendo levados em consideração os apontamentos da sociedade civil e formando-se um “muro de representantes do poder público” com o objetivo de obstruir qualquer proposta de alteração e até mesmo pedido de esclarecimento.

A formação tardia do Conselho Gestor, o verdadeiro ‘paredão’ formado quanto às propostas populares, é um sério indício de que a aprovação do plano veio sem a participação popular, com inobservância do disposto no artigo 175 do Plano Diretor e do artigo 19 do Decreto Municipal nº 44.667/2004 (TJSP, 2012).

Além disso, ainda na mesma decisão, a juíza apontou outro instrumento previsto, mas não implementado, no projeto de Concessão Urbanística: “não há notícia, também, nas cópias do projeto juntadas aos autos, que o cadastro dos moradores do perímetro objeto de intervenção a fim de se perquirir o número de pessoas que moram na região, em especial de pessoas de baixa renda, tenha sido realizado”. Por fim, em janeiro 2013, em julgamento dos recursos da Prefeitura referente ao mesmo processo, a juíza Luiza Barros Rozas manteve a decisão anterior (TJSP, 2012).

De volta à esfera política, o então prefeito Gilberto Kassab (PSD) não logrou êxito em sua tentativa de reeleição em 2012. O candidato vencedor, Fernando Haddad (PT) havia durante a campanha se manifestado contrário ao projeto (Chapola, 2012), e ao assumir, em meio à sequência de decisões judiciais contra o Nova Luz, suspendeu o contrato de concessão em vigor. O prefeito, segundo noticiado pela mídia (Spinelli, 2013), afirmou reconhecer méritos no Programa Nova Luz, no entanto preocupavam-no aspectos como a delegação a agentes privados da decisão sobre a desapropriação de imóveis.

4.3. A Concessão Urbanística do Programa Nova Luz vista pelos instrumentos de política pública

A Assim relatada a tentativa de implementação da Concessão Urbanística no âmbito do Programa Nova Luz, podemos analisar sua instrumentação à luz da tipologia proposta por Hood (1986) para instrumentos de política pública.

No próprio texto da lei 14.917/2009, é possível identificar um conjunto de instrumentos de política pública previstos para viabilizar a Concessão Urbanística (sendo a própria lei um instrumento, baseado, conforme o esquema de Hood, em autoridade). São eles: a) o projeto urbanístico específico; b) o contrato administrativo; c) a lei específica para a área concedida (que seria a Lei Municipal 14.918/2009, no caso do Programa Nova Luz); d) o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana; e) o direito de preempção; f) o consórcio imobiliário; g) a concessão real de uso; h) a declaração de utilidade pública e de interesse social; i) a desapropriação (judicial ou amigável); e j) o conselho gestor.

Além desses instrumentos gerais (genericamente relacionados à Concessão Urbanística), a lei 14.918/2009 apresenta instrumentos específicos para a aplicação no Programa Nova Luz: a) o cadastro dos moradores e das atividades econômicas instaladas dentro do perímetro da Concessão Urbanística; e b) o Conselho Gestor da Nova Luz.

Por fim, ações que vinham sendo anteriormente desenvolvidas na região da Luz também podem ser consideradas partes intrínsecas da Concessão Urbanística tal como materializada no Programa Nova Luz, uma vez que foram desenvolvidas dentro do conjunto de ações que constituíram a implementação do programa. Dessa forma, podemos considerar outros dois instrumentos para a nossa análise: a) Programa de Incentivos Seletivos e b) o Certificado de Incentivo em Desenvolvimento.

Sem parecer demasiado, destaca-se que para cada instrumento há, como salientam Lascoumes e Le Galès (2012), componentes técnicos (medidas, parâmetros, cálculos, regras jurídicas, procedimentos) e representações sociais. Assim, apenas a título de exemplo, o Conselho Gestor do Programa Nova Luz é um instrumento que teria como componentes a sua composição, suas atribuições, a forma de escolha (eleição ou indicação) de seus membros, o espaço (local de funcionamento) e a forma para resolução de conflitos. O mesmo detalhamento técnico e paramétrico vale para todo e qualquer instrumento constituído. E os conflitos sociais não ocorrem simplesmente na definição do problema e na criação dos instrumentos, mas também em seu detalhamento técnico. Nesta medida, os instrumentos são instituições que revelam as disputas sociais e as relações entre governantes e governados.

O Quadro 1 lista de forma sintética os instrumentos de política pública, treze ao todo, previstos para a Concessão Urbanística tal como aplicada no Programa Nova Luz, classificando-os de segundo a tipologia de Hood (1986), sem, no entanto, detalhar tecnicamente cada um deles nem identificar os atores envolvidos tanto em sua produção quanto em sua disputa, apropriação ou ressignificação.

Quadro 01: Instrumentos de política pública previstos para a Concessão Urbanística no Programa Nova Luz, classificados segundo a tipologia de Hood

Instrumentos	Baseados em nodalidade	Baseados em autoridade	Baseados em tesouro	Baseados em organização
1 Projeto urbanístico específico		X		
2 Contrato administrativo		X		
3 Lei específica para a área concedida		X		
4 Direito de preempção		X		
5 Declaração de Utilidade Pública e Social		X		
6 Desapropriação		X		
7 Programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela intervenção urbana			X	
8 Concessão real de uso do solo			X	
9 Programa de Incentivos Seletivos			X	
10 Certificado de Investimento em Desenvolvimento			X	
11 Conselho gestor	X			
12 Cadastro dos Moradores e das atividades econômicas no interior do perímetro	X			
13 Consórcio imobiliário				X

Fonte: Elaborado pelos autores

O Projeto Urbanístico Específico (primeiro instrumento listado no Quadro 1), condição prévia para que a Concessão Urbanística possa ser implementada, é o instrumento de política pública por meio do qual se decide a área objeto da concessão e o uso a ser-lhe dado após a realização das intervenções. Deve conter, como parâmetros, segundo o artigo 8º da lei 14.917/2009: a definição das modificações no sistema viário; a localização e a definição da infraestrutura urbana e dos equipamentos comunitários; a localização e a definição dos espaços públicos de uso comum e especial; a definição dos

parâmetros e diretrizes urbanísticos, ambientais e sociais; e um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela Concessão Urbanística. Deve ser formulado pela Prefeitura, aprovado pelo Legislativo municipal e apresentado à sociedade, para que, em seguida, os eventuais interessados em executá-lo manifestem-se por meio de edital de chamamento público para licitação. É, portanto, um instrumento resultante da **autoridade** demonstrada em todo processo de sua configuração, com legitimidade e anuência dos poderes constituídos. É justamente ele quem permite que o Estado, por meio do processo de implementação do Projeto, coordene a ação, decidindo previamente quais serão as intervenções efetuadas.

Tanto o contrato administrativo (linha 2 do Quadro 1), quanto a lei específica (linha 3) podem ser considerados instrumentos de autoridade também, pois relacionam-se com a legitimidade e legalidade que autorizam a ação.

O direito de preempção (linha 4) consiste na preferência ao Município na aquisição de um determinado imóvel e a declaração de utilidade pública e social (linha 5), sendo também um instrumento baseado na autoridade. No contexto do Nova Luz o direito de preempção foi utilizado em larga escala, por meio da declaração de utilidade pública e social que fez com que toda a área do Nova Luz fosse considerada de interesse social.

Finalmente, a desapropriação (linha 6) é o último instrumento identificado como baseado na autoridade. Em conjunto com o direito de preempção e a declaração de utilidade pública e social, este instrumento possibilitava, em princípio à Prefeitura, a aquisição para si dos imóveis localizados na área da Concessão Urbanística. O instrumento da desapropriação, ainda que utilizado em conjunto com os outros acima citados, é o que se mostrou mais polêmico, objeto de disputas judiciais.

Além dos seis instrumentos de autoridade, foram identificados quatro instrumentos baseados no **tesouro** (linhas 7 a 10). O primeiro (programa de atendimento econômico e social para a população afetada) tinha sua implementação diretamente relacionada a outros dois instrumentos listados: o projeto urbanístico específico (linha 1, baseado na autoridade) e o cadastro de moradores e atividades econômicas da região (linha 12, baseado na nodalidade). Os recursos para o atendimento deveriam estar previstos no projeto urbanístico específico, com base nas informações do cadastro de moradores e atividades, que não foi realizado.

A concessão real de uso do solo (linha 8), existente desde o Decreto-Lei nº 271 de 1967, é um “contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social” (Meirelles, 2001, p. 490). É, portanto, um instrumento baseado no tesouro, que não chegou a ser utilizado na tentativa de implementação da Concessão Urbanística no Programa Nova Luz.

O Programa de Incentivos Seletivos (linha 9) foi criado especificamente para a área da Luz, porém antes da opção da Prefeitura pela Concessão Urbanística, por meio da Lei Municipal nº 14.096/2005, e oferecia isenções tributárias para quem fizesse melhoria em imóvel. Finalmente, os Certificados de Incentivo ao Desenvolvimento - CID (linha 10) constituem-se em valores na forma de certificados (títulos) concedidos a quem investe em uma determinada área da cidade (o caso mais notório em São Paulo, além do Programa Nova Luz, foi o do estádio Arena Corinthians), podendo ser usados para abatimento de impostos. Não foi pensado especificamente para a área da Luz ou para a Concessão Urbanística, mas foi utilizado para operacionalizar o Programa de Incentivos Seletivos.

Os instrumentos de **nodalidade** e **organização** foram claramente minoritários. O conselho gestor (linha 11) e o cadastramento de moradores e atividades econômicas (linha 12) são instrumentos de nodalidade. O Consórcio Imobiliário (linha 13) é o único instrumento classificável como de organização, dado ser voltado a dirigir ações, neste caso de urbanização e/ou desenvolvimento de determinada área.

O Conselho Gestor, além de ser instrumento de nodalidade é também o instrumento de política pública que representa uma percepção democrática de política urbana, ao possibilitar a confluência de diferentes atores com informações, ideias e interesses supostamente diferentes. Como vimos, ele foi grande objeto de embate e acabou sendo implementado apenas parcialmente. Já o cadastro de moradores e atividades econômicas, se houvesse sido realizado, forneceria informações e aconselharia a ação da municipalidade, permitindo a ela que agisse como um ponto focal, ajudando a aprimorar a ação pública.

Ao não dar a devida importância aos instrumentos de organização e de nodalidade, e ao não adaptar os instrumentos de tesouro aos objetivos da Prefeitura, a Concessão Urbanística da área da Nova Luz iniciou sua tentativa de implementação baseada, na prática, somente em seus instrumentos de autoridade. Essa aposta não angariou aliados

suficientes (investidores) e gerou incômodo e oposição de moradores e comerciantes da área.

Sem um conjunto de instrumentos de nodalidade, a escassa comunicação com os atores envolvidos com o território ampliou as dúvidas e incertezas que pairavam sobre o projeto – aliás, dúvidas e incertezas acumuladas ao longo do tempo, visto que aproximadamente a cada década um novo projeto vinha sendo desenvolvido para aquela região.

Os instrumentos utilizados, enfim, demonstram ser pouco alinhados, e pouco consistentes entre si. A não utilização de alguns dos instrumentos de política pública previstos e o desequilíbrio na escolha dos adotados podem ser consideradas, assim, fator de insucesso na tentativa de implementação da Concessão Urbanística enquanto instrumento urbanístico.

5. Considerações Finais

Ao chegarmos ao final do trabalho, convém fazer um breve balanço do caminho percorrido. A região da Luz é historicamente uma área complexa, disputada por camadas populacionais ali instaladas em diferentes períodos. A sobreposição dessas camadas populacionais e a localização privilegiada do espaço físico configuram um território em permanente disputa. O objetivo geral que guiou o artigo foi o de analisar a tentativa, levada a cabo pelo poder público municipal, de operacionalizar em um território com essas características um instrumento de política urbana com a complexidade da Concessão Urbanística.

Partindo da interpretação de que a Concessão Urbanística é o que costuma ser chamado de *instrumento urbanístico*, e ao mesmo tempo é operacionalizada por meio de *instrumentos de política pública*, o enfrentamento desse objetivo passou por analisar estes últimos. Afinal toda política pública se concretiza por meio de um conjunto de instrumentos temporariamente harmonizados – e grifa-se o temporário, porque as políticas e seus instrumentos são objeto de disputa permanente entre diferentes coalizões de agentes.

Para tanto, procuramos, como objetivos específicos: (a) investigar a experiência histórica de aplicação da Concessão Urbanística no âmbito do Programa Nova Luz, identificando os instrumentos de política pública que ali foram mobilizados, e (b) refletir sobre as razões do seu insucesso. Como principal resultado da análise, após a

identificação e discussão de treze instrumentos utilizados, destaca-se que a Concessão Urbanística foi instituída de forma atabalhoada. O que se viu foi, antes de mais nada, uma bricolagem de instrumentos desarticulados, pouco costurados entre si e mal implementados. O poder público procurou aproveitar uma proposta forjada no conjunto de ideias para operacionalizar um Estado em crise fiscal, porém não houve abertura democrática suficiente para constituir arenas amplas para os atores que disputavam ideias, valores e recursos. Essa insuficiência, refletida na predominância de instrumentos de autoridade, na inadaptação dos de tesouro e na quase ausência dos de nodalidade e organização, pode ser apontada como relevante fator do fracasso da iniciativa.

A contribuição acadêmica deste trabalho deriva, como mencionado na Introdução, da própria escassez de trabalhos analisando a Concessão Urbanística. Quanto à contribuição prática, na medida em que permite interpretar escolhas e desdobramentos das decisões tomadas, espera-se que o trabalho possa auxiliar gestores públicos a conhecer a experiência paulistana e evitar os fatores de insucesso aqui identificados.

A análise empreendida certamente tem limitações, e uma delas deriva de termos considerado para a análise apenas a taxonomia de instrumentos de Hood, em detrimento de diversas outras também disponíveis na literatura. Assim, os achados aqui apresentados podem ser lidos também como indicações para continuidade e aprofundamento. Em que pese tal limitação, a articulação que propusemos entre a tipologia de Hood e o caso concreto evidenciou alguns dilemas e problemas relevantes do projeto urbanístico em questão, contribuindo assim para sua compreensão. Completar a discussão à luz de outras tipologias de instrumentos de política pública, ou ainda aprofundá-la por meio de entrevistas que captem a percepção de atores sociais e atuantes à época no território, são possíveis caminhos de continuidade para a análise.

Referências

- Amorim, F. O. (2015). Táticas de resistência no projeto Nova Luz: participação de movimentos sociais no planejamento urbano. *Anais do XVI ENANPUR*, Belo Horizonte.
- Bemelmans, M. L.; Rist, R. C.; Verdung, E.O. (2011) *Carrots, sticks, and sermons: policy instruments and their evaluation*. Piscataway: Transaction Publishers.
- Brandt, R. (2005, mar. 09). ‘Cracolândia’ ganha repressão e ações sociais. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. C-4.
- Brasil (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- Camargo, A. (2006). E assim fez-se a Luz: antigo bairro nobre, luz luta hoje por sua revitalização. *DiverCidade - Revista do Centro de Estudos da Metrópole*, (8), n.p.
- Campos, E. (2005). Nos caminhos da Luz, antigos palacetes da elite paulistana. *Anais do Museu Paulista*, 13 (1):11-57.
- Chapola, R.(2012, abr. 27). Haddad promete revisar projeto da Nova Luz. *O Estado de S.Paulo*, São Paulo. Recuperado de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,haddad-promete-revisar-projeto-da-nova-luz,866068>.
- EMURB (2009). *Nova Luz: programa de requalificação urbana*. São Paulo: Empresa Municipal de Urbanismo.
- Ezioni, A. (1972) *Organizações Modernas*. São Paulo: Atlas.
- Fernandes, E. (2013). Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, 20 (1):212–233.
- Fernandes, M. R., & Jayo, M (2016a). Renovação da Luz. Uma intervenção urbana que não saiu do papel. *Resenhas Online*, 16 (170):4.
- Fernandes, M. R., & Jayo, M. (2016b). A cultura como instrumento de intervenção urbana: dois casos no bairro da Luz (São Paulo). *Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)*, 4(2):297-318.
- Ferreira, J. S. W. (2007). Instrumentos Urbanísticos. In: Instituto Cultiva; Escola de Governo de São Paulo. (Org.). *Dicionário da gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007, p. 175-182.
- Graziano, M. N. (2010). *O regime jurídico da concessão urbanística*. Dissertação (mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Roschel, Jayo & Caldas. *Instrumentos de Política Pública: um estudo a partir da Concessão Urbanística do Programa Nova Luz (São Paulo)*

Guimarães, L. B. M. (1973). *Luz: história dos bairros de São Paulo*. São Paulo: Secretaria Municipal da Cultura.

Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham: Chatham House.

Krieger, M. G. M. (2020). *Urban conflicts in Medellín and São Paulo: devices, courses of action and regimes of engagement towards the right to the city*. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós - Ciências Sociais*, 9(18):19-44.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique*, 61(1):5-22.

Lomar, P. J. V. (2001). *A concessão urbanística*. Dissertação (mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Maricato, E. (2012, jan. 26). Terror imobiliário ou a expulsão dos pobres do centro de São Paulo. *Revista Carta Maior*. Recuperado <https://www.cartamaior.com.br/?/Coluna/Terror-imobiliario-ou-a-expulsao-dos-pobres-do-centro-de-Sao-Paulo/20900>.

Meirelles, H. L. (2001). *Direito administrativo brasileiro*. 26 ed. São Paulo: Malheiros.

Mundim, G. A. (2014). *A concessão urbanística*. Dissertação (mestrado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Nusdeo, A. M. O. (2012). *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas.

Oliveira, C. F. (2009). *Do tombamento às reabilitações urbanas: um estudo sobre a preservação no centro histórico de São Paulo (1970-2007)*. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo.

Perret, S. (2010). *Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse*. Tese (doutorado em Ciência Política), Université de Genève, Genebra.

Rolnik, R. Instrumentos urbanísticos: concepção e gestão. *Oculum Ensaios: Revista de Arquitetura e Urbanismo* (1):6-12.

Salamon, L. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.

Sanches, P. A. (2002, mar. 8). Pirataria terá nova campanha. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. E-5.

Souza, F. F. (2011). *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: formulação pelo Executivo, audiências públicas e regulamentação pelo Legislativo*.

Roschel, Jayo & Caldas. *Instrumentos de Política Pública: um estudo a partir da Concessão Urbanística do Programa Nova Luz (São Paulo)*

Dissertação (mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Spinelli, E. (2013, jan. 24). Haddad engaveta plano de Kassab para a Luz. *Folha de S.Paulo*, p. C-7.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. New York: Sage Publications.