

## **Um olhar para o urbanismo de dentro da gestão pública**

### **A trajetória da EMURB no planejamento urbano paulistano**

Mariana Pinheiro de Carvalho / São Paulo Urbanismo

Rosana Yamaguti / Prefeitura Municipal de São Paulo e Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território - UFABC

#### **RESUMO GERAL**

A Sessão Livre “Um olhar para o urbanismo de dentro da gestão pública: a trajetória da EMURB no planejamento urbano paulistano” foi proposta fundamentalmente a partir de duas motivações. A primeira delas se refere aos 50 anos da Empresa Municipal de Urbanização do Município de São Paulo (EMURB) celebrados em 2021. A segunda, aos desafios diários da prática de planejamento no interior da administração pública no atual contexto brasileiro de desmonte das instituições nas diversas escalas de governo (não faltam exemplos: fim do Ministério das Cidades, fechamento da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa e privatização da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, entre outros) e aos questionamentos e críticas à atuação do Estado na produção do espaço urbano, que não tem sido suficiente para o enfrentamento dos problemas urbanos no Brasil e, muitas vezes, beneficia interesse privados e reforça desigualdades. Assim, a ocasião do XIX Enanpur é um fórum oportuno e privilegiado para um convite ao diálogo que aproxime as reflexões originadas nos debates acadêmicos às análises oriundas da prática profissional dentro da gestão pública no campo do Planejamento Urbano.

A EMURB foi criada pela Lei Municipal nº 7.670, de 24 de novembro de 1971, com o objetivo de adquirir terras ao longo das linhas em construção da Companhia do Metropolitano de São Paulo (Metrô) para promover o desenvolvimento e adensamento dessas áreas e depois revendê-las por um preço mais alto. Pretendia-se, desse modo, otimizar a utilização do solo urbano, prevenir a especulação imobiliária e possibilitar o financiamento de parte dos investimentos necessários à construção dessa infraestrutura de transporte. Entretanto, devido a questionamentos jurídicos quanto à realização de expropriação de terras por uma empresa pública, esse objetivo original foi abandonado e a atuação da empresa ficou restrita a projetos de replanejamento e intervenção no espaço urbano<sup>1</sup>. Tais atribuições foram herdadas pela SP-Urbanismo, empresa originada, juntamente com a SP-Obras, da cisão da EMURB, a partir da Lei Municipal nº 15.056, de 8 de dezembro de 2009.

Formada no período de “milagre econômico” da ditadura militar, marcado por uma política federal centrada no planejamento territorial e financiadora de intervenções locais, a EMURB foi responsável por implementar ideias discutidas

---

<sup>1</sup> BOLAFFI, G. Urban Land Policy in Brazil. In: **Habitat International**, Vol. 4, nºs 4 – 6, 1979, pp. 581-591. [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(79\)90069-9](https://doi.org/10.1016/0197-3975(79)90069-9)

no campo do urbanismo<sup>2</sup>, consolidando experiências e instrumentos como as Operações Urbanas. Tais práticas têm sido continuamente reavaliadas e repensadas nas propostas formuladas pela empresa, que por vezes são posteriormente regulamentadas e normatizadas, gerando novas práticas. São ainda objeto constante de análise e crítica nos debates acadêmicos, que também influenciam na (re)elaboração dessas ideias.

Esse processo evidencia as complexidades inerentes às práticas de planejamento urbano no capitalismo periférico, marcadas por inúmeras desigualdades, incluindo a de poder político entre os diversos atores, o que influencia diretamente na ação pública<sup>3</sup> e na aplicação dos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, muitas vezes diversa dos objetivos previstos na agenda da reforma urbana. Nesse sentido, coloca-se a importância do pensamento crítico no campo do Planejamento Urbano, de modo a pautar políticas alternativas e práticas transformadoras que privilegiem o direito à cidade e os comuns<sup>4</sup>.

Essa Sessão Livre tem como objetivo geral abrir instâncias de diálogo entre o debate acadêmico e a atuação prática no campo do Planejamento Urbano brasileiro. Para isso, será tomado como objeto de análise específico o meio século da EMURB/SP-Urbanismo, com o intuito de resgatar e valorizar os conhecimentos produzidos ao longo de sua história, mas principalmente, permitir uma reflexão crítica e coletiva, fomentando novas perspectivas e agendas para as práticas de pesquisa e de trabalho de planejadores comprometidos com a transformação social.

Nesse sentido, as duas primeiras apresentações da mesa enfatizam o histórico de atuação da EMURB/SP-Urbanismo em duas perspectivas distintas. Primeiro, do ponto de vista da história das instituições de Planejamento Urbano no Brasil, enfatizando as mudanças institucionais graduais e seus aspectos políticos. Depois, um resgate sobre as vivências e as transformações das ideias do Planejamento Urbano em São Paulo pelo olhar dos técnicos que atuaram dentro da administração na empresa pública. Já as duas apresentações finais buscam ampliar o debate para além dessa empresa pública e do campo de atuação profissional de arquitetos e urbanistas. Em primeiro lugar, trazendo reflexões sobre o papel do Estado e suas capacidades na implementação da agenda urbana estabelecida pelo Plano Diretor Estratégico. E, por fim, apresentando a experiência mineira tanto do ponto de vista do exercício profissional dentro das instituições públicas quanto das possibilidades de colaboração da academia na produção de políticas públicas que visam uma prática socioespacial transformadora.

---

<sup>2</sup> HECK, E. R. B. G. **A Emurb como instrumento de planejamento urbano em São Paulo 1971-2001**. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

<sup>3</sup> VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

<sup>4</sup> LIMONAD, E. Planejar por quê? In: LIMONAD, E.; MONTEIRO, J. C.; MANSILLA, P. (orgs) et al. **Planejamento Territorial volume 1: reflexões críticas e perspectivas**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2021.

**MUDANÇAS GRADUAIS INSTITUCIONAIS: O CASO DA EMPRESA PÚBLICA DE URBANIZAÇÃO DE SÃO PAULO**

Camila Nastari Fernandes / Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território - UFABC

O objetivo deste trabalho é contribuir para a aproximação de estudos sobre aspectos político-institucionais com o campo do planejamento urbano, por meio de abordagem interdisciplinar. Busca-se verificar as diferentes configurações do setor ao longo das últimas quatro décadas (1980-2020) e identificar processos de mudanças graduais nas instituições de planejamento que refletiram na produção de políticas públicas de produção do espaço urbano. A cisão, em 2009, da EMURB – que operou por trinta e sete anos (1971-2008) como principal braço executor de programas e obras de renovação urbana, implantação de equipamentos e prestação de serviços técnicos para a prefeitura de São Paulo – deu origem à SP-Urbanismo vinculada ao setor de planejamento e desenvolvimento urbano municipal (e em paralelo, à SP-Obras vinculada ao setor de obras e infraestrutura). A empresa havia sido concebida para agilizar projetos e obras municipais, considerando maior autonomia de gastos públicos por estar apartada das regras incidentes na administração direta. Já a nova empresa pública, SP-Urbanismo, reforçou as competências voltadas para o desenho e a formulação de projetos urbanos quase que exclusivamente, expressos nas Operações Urbanas Consorciadas (OUC), e mais recentemente nos Projetos de Intervenção Urbana (PIU).

**EVOLUÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO URBANA UTILIZADOS EM SÃO PAULO, A PARTIR DA ATUAÇÃO DA EMURB/SP-URBANISMO**

Marilena Fajersztajn / São Paulo Urbanismo

Este painel apresenta a evolução dos instrumentos de intervenção urbana utilizados em São Paulo por meio da atuação da EMURB/SP-Urbanismo. São abordadas as mudanças ocorridas nos 50 anos de vida da empresa, abrangendo seus objetivos, arranjos institucionais, fontes de recursos, a evolução da participação social e as aquisições para a prática do urbanismo a cada experiência. A EMURB foi criada em 1971 com o intuito de planejar e implantar intervenções voltadas ao desenvolvimento urbano de São Paulo e de capturar e socializar parte da valorização imobiliária decorrente da ação pública. Sua atuação inicial materializou-se nos Projetos de Reurbanização de áreas remanescentes da implantação da Linha 1 Azul do Metrô, nos distritos de Santana e Jabaquara. Tendo como referência o conceito de solo criado e experiências internacionais, a EMURB inaugurou, nos anos 1990, a primeira Operação Urbana do Brasil. O Estatuto da Cidade de 2001, regulamentando as disposições constitucionais de política urbana, ampliou o alcance da intervenção pública na cidade e promoveu, na EMURB, novas formulações para as Operações Urbanas Consorciadas subsequentes. O PDE de 2014 introduziu novos instrumentos de ordenamento territorial, inspirando os diversos Projetos de Intervenção Urbana hoje em discussão, prova da atividade continuada da SP-Urbanismo.

**INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E COMPLEXIDADE: QUAIS SÃO AS CAPACIDADES ESTATAIS PARA UM URBANISMO REALMENTE PÚBLICO**

Luis Fernando Massonetto / Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da USP

Apesar de todas as controvérsias sobre os rumos do desenvolvimento urbano no Brasil, a celebração dos 20 anos do Estatuto da Cidade apontou a importância dos instrumentos urbanísticos e da regulação indutora. Sob os auspícios de uma voga desestatizante, o Estatuto confrontou a visão modernista do urbanismo como função pública e estabeleceu o princípio da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização. No entanto, o que parecia apontar uma tendência à menor intervenção do Estado nos processos de urbanização tornou-se, na prática, uma demanda por maior capacidade estatal, seja na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas urbanas, seja no desenvolvimento de inteligência para apreciação das manifestações concretas do interesse privado em torno de projetos urbanísticos. O Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, aprovado em 2014, e a legislação urbanística que o acompanha revelam, no seu emaranhado de dispositivos e novos instrumentos, o incremento da participação do setor privado como ator da política urbana, a complexificação das funções estatais e a necessidade de fortalecimento das instituições públicas e da revisão radical das práticas de gestão e produção de conhecimentos sobre a cidade.

**A (DES)CRENÇA NO PLANEJAMENTO URBANO E METROPOLITANO ENQUANTO PRÁTICA SOCIOESPACIAL TRANSFORMADORA: REFLEXÕES A PARTIR DA TEORIA E DE EXPERIÊNCIAS.**

Geraldo Magela Costa / Programa de Pós-graduação em Geografia - UFMG

Desde 1963, quando ocorreu o Seminário do Quitandinha, Petrópolis, observa-se que o planejamento urbano e metropolitano no Brasil, praticado em algumas instituições públicas, identifica-se com ações sociais e políticas diante das desigualdades socioespaciais, típicas de países da periferia do capitalismo. Em Minas Gerais, duas dessas instituições foram criadas no início dos anos 1970: a Superintendência de Desenvolvimento da RMBH (Plambel) e a Fundação João Pinheiro, por meio do Centro de Desenvolvimento Urbano (CDU). Minhas experiências enquanto planejador urbano começaram em 1972 no CDU, quando ainda vigorava a metodologia de planejamento compreensivo orientada pelo SERFHAU, criado no contexto do regime militar. Desde então, seja a partir da prática do planejamento ou especialmente da atividade acadêmica iniciada em fins dos anos 1980, tenho refletido sobre o planejamento urbano e metropolitano enquanto prática com potencial transformador. Tais reflexões ganharam recentemente mais concretude com meu envolvimento no processo de elaboração de estudos e propostas de planejamento metropolitano para a RMBH, desenvolvidos, entre 2009 e 2019, como atividade de extensão que envolveu em torno de 200 professores e alunos da UFMG. Minhas reflexões estarão assentadas nessas experiências, associadas à abordagem crítica no campo do conhecimento transdisciplinar sobre o espaço socialmente produzido.