



ORIGINAL  
ORIGINAL

**Editor**  
Felipe Noto

**Conflito de interesses**  
Não há conflito de interesses.

**Apoio**  
Coordenação de Aperfeiçoamento  
de Pessoal de Nível Superior  
(88887.946659/2024-00),  
Conselho Nacional de  
Desenvolvimento Científico e  
Tecnológico (312674/2022-8)

**Recebido**  
3 ago. 2024

**Versão Final**  
27 fev. 2025

**Aprovado**  
13 mar. 2025

# Políticas de reestruturação urbana em São Paulo: uma trajetória rumo ao projeto-modelagem

## *Urban restructuring policies in São Paulo: a path towards project-modeling*

Isadora Marchi de Almeida<sup>1</sup> , Paula Freire Santoro<sup>2</sup> 

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP, Brasil. *E-mail*: isamarchialmeida@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, LabCidade FAUUSP. São Paulo, SP, Brasil.

**Como citar este artigo/How to cite this article:** Almeida, I. M.; Santoro, P.F. Políticas de reestruturação urbana em São Paulo: uma trajetória rumo ao projeto-modelagem. *Oculum Ensaios*, v. 22, e2513842, 2025. Doi: <https://doi.org/10.24220/2318-0919v22e2025a13842>

### Resumo

Este artigo caracteriza continuidades e rupturas na utilização de instrumentos da política de reestruturação urbana em São Paulo (SP) que incorporam o projeto urbano, além de analisar papéis e significados assumidos pelos projetos para a viabilização destas políticas. A partir de uma recomposição histórica, traça uma trajetória que parte de experimentações regulatórias dos anos 1970 até 2023, com metodologia baseada na revisão de literatura e análise documental. Identifica uma proliferação de instrumentos que são parte de um processo incremental no qual se multiplicam os atores envolvidos e diversificam-se seus processos de elaboração, gestão e financiamento. A participação privada transforma-se continuamente e o projeto urbano é mobilizado ao longo do tempo para criar e institucionalizar novas formas de atuação privada. Com a ascensão de modelos de gestão empresarialista das cidades, as atribuições privadas que inicialmente se encontravam em obras e concessão de serviços passam também à formulação de propostas de reestruturação urbana. Neste processo, o projeto urbano afasta-se da noção de conjunto de diretrizes morfológicas e territoriais e aproxima-se de formatos e mecanismos oriundos da regulação de parcerias público-privadas e concessões, constituindo-se como projeto-modelagem.

**Palavras-chave:** Instrumentos da política pública. Parcerias Público-Privadas. Planejamento urbano. Política urbana. Reestruturação urbana.

### Abstract

*This article characterizes continuities and ruptures in the use of urban restructuring policy instruments in São Paulo (SP) that incorporate urban projects, as well as analyses roles and meanings assumed by the projects to make these policies viable. Based on a historical overview, it traces a path from regulatory experiments in the 1970s to 2023, using a methodology based on literature review and documentary analysis. It identifies a proliferation of instruments that are part of an incremental process in which the actors involved multiply and the processes of elaboration, management and financing diversify. Private participation is continually transformed and the urban project is mobilized over time to create and institutionalize new forms of private participation. With the rise of entrepreneurial city management models, the private attributions that were initially found in construction work and service concessions are now also included in the*

*formulation of urban restructuring proposals. In this process, the urban project moves away from the notion of a set of morphological and territorial guidelines and moves closer to formats and mechanisms derived from the regulation of public-private partnerships and concessions, becoming a project-modeling.*

**Keywords:** Public policy instruments. Public-private partnerships. Urban development. Urban planning. Urban policy.

## Introdução

### Instrumentos e projeto urbano nas políticas de reestruturação urbana

Os projetos urbanos têm sido estudados como elemento mobilizado na gestão urbana empresarialista (Harvey, 1989)<sup>3</sup> principalmente a partir dos anos 1990, com foco nos Grandes Projetos Urbanos (GPU). Estes são analisados, inicialmente, no contexto europeu, pela introdução de novas formas de governança para exceções em políticas de planejamento urbano (Swyngedouw *et al.*, 2002). Em explorações literárias prescritivas, descritivas, apologéticas ou críticas (Vainer; Oliveira; Lima Junior, 2012), os GPUs são um conceito disputado (Novais *et al.*, 2007). Possuem variadas definições (Cuenya; Novais; Vainer, 2013), ora pelo porte da intervenção, ora pelo volume de investimentos, ora por serem de larga escala com intervenções urbanas em áreas extensas que afetam os fatores que determinam o gradiente de rendas fundiárias (Vainer; Oliveira; Lima Junior, 2012, p. 15).

Nos primeiros estudos europeus identificou-se que os GPU utilizam a participação local de modo formalista, refletem e dão corpo a processos de mudanças nas escalas espaciais de governança e “[...] essas mudanças, por sua vez, refletem uma mudança na geometria do poder no governo da urbanização” (Swyngedouw *et al.*, 2002, p. 548). Concentram-se inicialmente na Europa e América do Norte, mas depois se associam a processos de financeirização global do capital imobiliário e refletem-se em políticas e projetos ao redor do mundo. No processo de globalização e da competição entre cidades para atrair capitais, o urbanismo é instrumental e o urbano é reestruturado (renovado, revitalizado, e outras alcunhas similares) por fragmentos de áreas degradadas, portuárias, centrais, em refuncionalização, *etc.* A partir de lógicas *market oriented*, o Estado atua como “facilitador” do projeto (Lungo, 2004), alavancando os GPUs financeiramente e por meio de regulações urbanas que produzem exceções, incentivos urbanísticos ou renúncias fiscais, tendo a flexibilidade como elemento central (Vainer; Oliveira; Lima Junior, 2012). Os GPUs são reconhecidos como intervenções que promovem, intencionalmente ou não, rupturas nos espaços físico e social em múltiplas dimensões: institucionais (com novos arranjos de parcerias público-privadas), legais, urbanísticas, imobiliárias, simbólicas, escalares e políticas, levando a reconfigurações escalares e desigualdades locais (Vainer; Oliveira; Lima Junior, 2012, p. 16).

No Brasil, a agenda dos GPUs foi frequentemente associada às Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) (Fix, 2000, 2001; Novais *et al.*, 2007; Oliveira *et al.*, 2012), cujas primeiras experiências se dão nos anos 1990 em São Paulo e depois tornam-se consorciadas após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº10.257/2001). Desde então, o tema dos projetos urbanos no Brasil tem caminhado por frentes diversas, em paralelo à continuidade e críticas às OUCs (Fix, 2000, 2001; Stroher, 2019; Santoro, 2021). Tem crescido a experimentação por meio de, por exemplo, práticas administrativas da “nova geração” de GPUs (Oliveira *et al.*, 2012); da emergência

<sup>3</sup> O conceito de governança urbana empresarialista (Harvey, 1989) descreve originalmente mudanças em países anglo-saxões com políticas de cunho liberal nos anos 1970, apontando processos de substituição da presença do Estado na gestão urbana por modelos de parceria entre Estado e iniciativa privada.

de “operações urbanas 2.0” (Stroher; Dias, 2019); e da fragmentação como nas operações em Belo Horizonte (Freitas, 2016). Também são notadas uma crescente gestão empresarial da política urbana, vide o caso da empresa PBH Ativos S.A. (Canettieri, 2017); a financeirização no contexto de megaeventos esportivos como na Operação Urbana Porto Maravilha (Oliveira *et al.*, 2012) no Rio de Janeiro; e a associação das OUCs a projetos urbanos apresentados por livre iniciativa privada via Manifestação de Interesse Privado em Salvador (Rebouças; Mourad, 2016).

Estes estudos sobre GPUs têm abordagens diversas como da agenda empresarialista de gestão das cidades, do planejamento estratégico e da financeirização do urbano, além de análises sobre seu impacto na participação social e na gestão democrática da cidade. No caso brasileiro, críticas apontam a perda de espaços de participação social efetiva em projetos urbanos, com problemas na condução dos conselhos gestores, substituição de audiências por consultas públicas, prazos exíguos para participação e novas empresas públicas e concessionárias participando da gestão de trechos da cidade (Santoro, 2021). Tal diversidade de abordagens demonstra a complexidade do tema e as múltiplas lentes analíticas úteis para compreender os projetos urbanos. Neste artigo, a abordagem escolhida foca na construção das políticas públicas para projetos urbanos e em suas relações com a participação privada, explorando articulações à gestão empresarialista das cidades.

Na última década, São Paulo foi palco de experimentações de propostas de projetos de reestruturação urbana, que mostram permanências e mudanças nos papéis assumidos pelo projeto urbano na reestruturação urbana. Este artigo, a partir de uma recomposição histórica metodologicamente embasada em revisão da literatura e análise documental, investiga a trajetória da mobilização de projetos urbanos na política de reestruturação territorial paulistana. Os documentos analisados englobam legislações, planos, desenhos de projeto, apresentações públicas, editais de licitação, entre outros. O conjunto de experimentações regulatórias da cidade é analisado entre os anos 1970 – década inicial dos projetos urbanos associados à recuperação da mais-valia fundiária<sup>4</sup>, central nas políticas de reestruturação territorial paulistanas até hoje – e 2023, quando foi aprovada a revisão do Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, que não será analisada.

Esta trajetória a partir dos instrumentos urbanísticos observa como estruturam permeabilidades ou encaixes institucionais que permitem diferentes relações entre Estado e sociedade civil (elite, empreendedores, movimentos sociais *etc.*), assumindo que os instrumentos não são elementos neutros e influenciam nos resultados da política (Lascoumes; Le Galès, 2007). A trajetória analisada mostra que a política urbana de reestruturação territorial em São Paulo é marcada por continuidades (de objetivos, instrumentos e processos) e pela busca por novidades e alternativas, principalmente com a criação de novos instrumentos e a aproximação a formatos tipicamente associados a concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), nas quais se alteram papéis e significados atribuídos ao projeto urbano.

## **1899 a 1970: contextualização da trajetória paulistana do embelezamento ao zoneamento**

A presença do projeto urbano nas políticas de reestruturação territorial em São Paulo remete pelo menos a 1899, quando o projeto urbano tratava de intervenções pontuais de caráter

<sup>4</sup> Silva (1999) discute conceitos sobre as formas pelas quais o Estado atua sobre excedentes econômicos que podem ser apropriados como renda da terra – como captura ou captação da valorização da terra –, e defende a expressão “[...] recuperação de mais-valias fundiárias urbanas”. Define-a como “Recuperar (para a coletividade, porque cabem à coletividade) (a totalidade ou uma parcela estabelecida pela coletividade das) mais-valias fundiárias urbanas decorrentes da atuação do Estado (na provisão de obras públicas e na regulação urbanística)” (Silva, 1999, p. 93).

higienista ou de embelezamento sobre áreas centrais e públicas, associadas a desapropriações de imóveis privados para dar ares modernos à capital paulista e melhorar questões sanitárias (Villaça, 1999), criando leis e códigos sanitários e de conduta para disciplinar os usos do e no espaço urbano (Rolnik, 1997).

Nos anos de 1930, o Plano de Avenidas de Prestes Maia tem o poder público como principal responsável pelas transformações urbanas, que utiliza a desapropriação para viabilizar intervenções. Entre 1930 e 1950, a engenharia viária era central ao planejamento, e o Plano determinou áreas prioritárias para transformação, regulando construções em lotes privados ao longo das avenidas alargadas ou abertas, com uma perspectiva formalista (Campos, 2002).

Entre 1950 e 1970, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) teve alto crescimento populacional, principalmente nas periferias da metrópole, um cenário que, no nível municipal, deu força à visão de que seria necessário um plano de ordenamento territorial. O período foi marcado por disputas em torno do processo de construção do zoneamento municipal, que só teve sua lei geral aprovada em 1972 (Feldman, 2005). Saem de foco as transformações fragmentadas por meio de obras públicas de renovação urbana e os parâmetros esboçados para a morfologia urbana; entram na pauta o planejamento totalizante e o Coeficiente de Aproveitamento (CA)<sup>5</sup> como elemento de diálogo com o mercado imobiliário em expansão e que embasa o zoneamento em desenvolvimento (Feldman, 2005). Neste período, instituições estatais de planejamento foram criadas ou fortalecidas e houve aumento da participação privada no setor por meio da elaboração de planos e da incidência política sobre prioridades urbanas. O projeto foi coadjuvante nesse período, enquanto os planos deixaram de ter o viário como condutor do desenvolvimento e passaram a determinar funções por setores, processo que Feldman (2005) caracteriza como a replicação do binômio moderno forma-função ao urbanismo. As novas tentativas de elaboração de planos partiam de estudos urbanos e sociais mais complexos e multidisciplinares, ao mesmo tempo em que a codificação técnica de organização do espaço urbano sofreu mais influência de legislações e instrumentos relacionados ao CA.

## **1971 a 1985: projetos urbanos e a incorporação da recuperação de mais-valias fundiárias**

Na capital paulista, o início dos anos 1970 foi marcado pela regulação em planos totalizantes, com aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (1971) e do zoneamento (1972). Foi também um período de reorganização institucional com a criação da EMURB, empresa pública de urbanização responsável pelos projetos, gestão e financiamento da transformação urbana de 1971 a 2001. Os projetos de então tinham caráter metropolitano e local, como os projetos urbanos ao longo das linhas de metrô que seriam inauguradas na década de 1970 (Lucchese, 2004). Críticas ao caráter tecnocrático e generalizador dos planos endossaram discursos sobre a necessidade de instrumentos capazes de propor a partir de especificidades de cada território, trazendo a renovação urbana fragmentada novamente para a pauta.

Ganham força métricas econômicas associadas à obtenção de recursos para o financiamento da transformação e os projetos urbanos foram mobilizados para, em tese, recuperar as mais-valias

<sup>5</sup> O CA é um índice ou parâmetro urbanístico que relaciona a área do lote à área construída total, definindo o potencial construtivo dos lotes urbanos. Em geral, a legislação determina o CA mínimo (a menor área construída necessária para que o imóvel não seja considerado subutilizado), o CA básico (a máxima área que pode ser construída sem pagamento adicional por direitos de construir) e o CA máximo (a máxima área que pode ser construída mediante pagamento adicional por direitos de construir).

fundiárias. A lógica de recuperação desta valorização – embora passível de embates com o setor imobiliário por supostamente limitar sua atividade e lucratividade – era justificada pelo ideário progressista de justiça social no urbano. Entretanto, também se encaixava no propósito estatal de aumentar arrecadação para aliviar impactos da crise econômica e viabilizar investimentos públicos, inclusive para a transformação urbana. Datam do início dos anos 1970 propostas pioneiras que pressupunham o investimento público primeiro e depois a recuperação, geralmente via arrecadação de impostos (como o IPTU) paga pelo privado beneficiado. No mesmo período, iniciaram-se os debates sobre o Solo Criado, que embasou propostas e instrumentos da Reforma Urbana, como a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC (Rezende *et al.*, 2009).

Em 1973 foi criado o Programa Cura<sup>6</sup>, linha de financiamento federal do Banco Nacional da Habitação (BNH) para “[...] a implantação de infraestrutura e equipamentos urbanos em bairros claramente delimitados e carentes dessas melhorias” (Lucchese, 2004, p. 11). A EMURB coordenou o programa em São Paulo, focado na reurbanização atrelada ao adensamento junto à malha metroviária, buscando recuperar parte da valorização fundiária decorrente da implantação do Metrô (Anelli, 2007). Datam de 1973 leis que regulamentaram os projetos e permitiram que a EMURB atuasse na desapropriação de imóveis dentro do perímetro demarcado na envoltória do Metrô (Anelli, 2007), setores demarcados no zoneamento como Zonas de Uso Especial, com parâmetros restritivos para desincentivar o mercado e favorecer a ação direta do poder público.

O uso do Cura nessas áreas de índices urbanísticos indefinidos ou sujeitos a processos específicos para sua definição é um indicador da longa relação entre projetos urbanos e definição de parâmetros urbanísticos. O projeto, naquele momento, pode ser entendido como elemento de estudo e ferramenta para justificar a necessidade (ou potencial) de parâmetros de uso e ocupação mais lucrativos. O Cura em São Paulo marcou um momento de experimentação projetual urbanística por meio de um programa que tinha “aura de planejamento” (Lucchese, 2004).

## 1986 a 2000: operações (interligadas e urbanas) de fragmentação e concentração

Nos anos 1980 e 1990, processos de reestruturação urbana ganharam proeminência global como mecanismo ideal para articular gestão, financiamento e proposta urbanística (Lungo, 2004). Multiplicavam-se mundialmente propostas de transformação de fragmentos territoriais onde incidiriam instrumentos urbanísticos de exceção e flexibilidade<sup>7</sup>. No Brasil, o final dos anos 1980, de redemocratização do país, foi de debates em torno do ideário da reforma urbana, culminando com a aprovação da Constituição Federal de 1988 e envio do projeto de lei do Estatuto da Cidade. O contexto de crise econômica nacional nos anos 1990, que levou à redução de recursos públicos para investimento, colaborou para aumentar a legitimidade da participação privada na provisão de serviços públicos, estimulando processos de privatização e concessão de serviços em diversas escalas<sup>8</sup>. Os debates do período de redemocratização sinalizavam uma agenda dupla, por vezes contraditória: seria papel do Estado assegurar direitos sociais mantendo-se permeável à ação de

<sup>6</sup> A sigla inicialmente significava Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada e mudou para Programa de Complementação Urbana após reformulações do programa em 1978.

<sup>7</sup> Referências mundiais como o *La Defense* em Paris, *Battery Park City* em Nova Iorque (aprovado em 1979), as *Docklands* de Londres – cuja empresa desenvolvedora foi criada em 1981 (Vainer; Oliveira; Lima Junior, 2012), a área portuária de Lisboa – cuja reorganização foi planejada desde 1990 para a Expo 98 –, a preparação de Barcelona para a Olimpíada de 1992 (Sánchez, 2003). Além de referências latinas como o Puerto Madero em Buenos Aires – projeto de urbanistas catalães em 1989 (Cuenya; Novais; Vainer, 2013), os Planos Estratégicos cariocas – de 1993 (Arantes *et al.*, 2000) e o Projeto Eixo Tamanduateí (de 1997), em Santo André, SP (Santoro, 2007), um dos primeiros no Brasil a tentar seguir a cartilha dos países europeus.

segmentos populares como movimentos sociais (o que contribuiu para formação do arcabouço institucional de participação e controle social)<sup>9</sup>, ao mesmo tempo em que este mesmo Estado deveria ser poroso à iniciativa privada, levando à formulação de políticas de privatização.

Nos anos 1980, a perspectiva de erradicação das favelas ainda era forte na capital paulista<sup>10</sup> e uma das primeiras ações relacionadas à política urbana na gestão Jânio Quadros em São Paulo foi a aprovação da Lei do Desfavelamento (Lei Municipal nº10.209/1986) que criou as Operações Interligadas (OI) em 1986. As OI visavam remover favelas e modificar índices de uso e ocupação do solo em terrenos privados mediante a doação de Habitação de Interesse Social (HIS) em outro terreno ou do valor ao Fundo Municipal de Habitação (FMH).

A lógica do instrumento foi pautada no cálculo do custo da necessidade de produção de HIS para as famílias que seriam removidas. Buscava, assim, destinar recursos para construção de HIS sem onerar o orçamento municipal, o que legitimava a intervenção e a alteração à Lei de Zoneamento sem consulta à Câmara Municipal (Wilderode, 1995). No entanto, a contrapartida financeira era “[...] derrisória face aos ganhos potenciais do empreendedor” (Wilderode, 1995, p. 4), os investimentos públicos em infraestrutura (principalmente viários) para adequar as áreas que receberam OIs seriam superiores ao valor arrecadado em HIS (Fix, 2000), e não havia distribuição equânime dos processos pela cidade, concentrando os pedidos de desfavelização em áreas de interesse do mercado imobiliário.

As OI foram questionadas por alterar a lei de zoneamento sem autorização da Câmara, funcionando como “[...] pretexto da derrogação à Lei de Zoneamento” (Wilderode, 1995, p. 5), tendo o instrumento suspenso em 1998 e considerado inconstitucional em 2000. As críticas ao instrumento levaram à instituição de uma CPI na Câmara de Vereadores em 2001, que apontou, dentre outros, a discricionariedade na definição de valores de contrapartida abaixo do mercado.

As Operações Interligadas se tornam embrião das Operações Urbanas previstas no Plano Diretor de 1985 (que não foi encaminhado para aprovação), posteriormente aprovadas em Plano de 1988 e que, alteradas, resultaram na proposta de cinco operações urbanas no Plano Diretor de 1991 (Anhangabaú, Água Branca, Água Espraiada, Paraisópolis e Faria Lima). Este mesmo Plano define a função social, incorpora o instrumento do solo criado com CA básico 1 para toda a cidade e propõe a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Após mudança de gestão municipal, o projeto de lei do Plano Diretor de 1991 foi retirado e o novo prefeito aprovou em 1995 as operações urbanas Faria Lima e Água Branca; enquanto a OU Centro foi aprovada em 1997 (partindo do projeto-piloto da OU Anhangabaú de 1991) e a OU Água Espraiada em 2001.

A OU Faria Lima foi aprovada como primeira operação urbana sem caráter piloto e previu a venda de direitos de construir mediante outorga onerosa (lote a lote) ou Certificado de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), título financeiro emitido pela prefeitura que equivale ao direito de construir acima do permitido pela regulação e não tem vinculação com lotes específicos.

<sup>8</sup> Datam deste período regulações setoriais e a previsão constitucional para concessionárias não-estatais em diversos setores, o Programa Nacional de Desestatização (Lei Federal nº8.031/90) e a regulação federal para concessões (Lei Federal nº1.987/95). No nível estadual, houve o Programa Estadual de Desestatização (Lei Estadual nº9.361/96) e leis anteriores às federais, como concessões em São Paulo (Lei Estadual nº7.835/91).

<sup>9</sup> Em São Paulo, experiências como os mutirões para construção de habitação social e as lutas por regularização fundiária de áreas ocupadas, fizeram parte do contexto de aumento da legitimidade de movimentos sociais e de diversificação das formas de financiamento da política urbana desde 1989.

<sup>10</sup> Entre o final dos 1980 e início dos 1990 surgem em São Paulo políticas de urbanização de favelas voltadas para a permanência da população nesses territórios. Embora secundárias diante das políticas de remoção e reassentamento, entram no rol de possibilidades de projetos urbanos, antes embasados na transformação integral de grandes áreas com demolição e apagamento da memória e da diversidade urbana e social.

A OU Água Branca tinha como objetivos principais realizar a reestruturação territorial e fundiária do trecho entre ferrovias e o Rio Tietê, com melhoramentos viários e de drenagem, HIS para população da área, implantação de áreas verdes e equipamentos coletivos e incentivo à ocupação de imóveis vazios. Já a OU Centro buscou reverter o processo tido como de degradação da área central desde os anos 1960<sup>11</sup>, período em que o Centro teve redução de investimentos públicos e aumento do número de imóveis vazios, com a substituição de atividades e pessoas que incrementou a popularização do Centro.

À exceção da OU Faria Lima, os primeiros anos das operações em São Paulo não foram de sucesso nem do ponto de vista do setor imobiliário nem do ponto de vista do poder público. Não havia sinais de que o mercado alavancaria as transformações urbanas adquirindo potencial construtivo das operações, enquanto o poder público, que media o sucesso das operações pelo valor arrecadado, desconsiderava muitos de seus custos e impactos sociais (Fix, 2000; Stroher, 2019). Para Fix (2000), o período inicial das OUs em São Paulo tem como características frequentes a localização em áreas de interesse do capital imobiliário para abertura de frentes de expansão do setor; a previsão de investimentos iniciais do Estado – que denomina de âncora – para atrair o capital privado; a predominância de obras viárias para alavancar operações; incentivos para viabilizar grandes empreendimentos; indicativos de mudança no perfil da população e de usos em áreas de OU; e a pressão por mais investimentos públicos além dos previstos na OU, exercida pelo setor imobiliário e grupos com poder de influência sobre o Estado.

As OUs foram criticadas como subordinadas a lógicas do empreendedorismo imobiliário (Castro, 2006) e foi recorrente a crítica à ausência de projeto no desenvolvimento das operações urbanas. No entanto, havia expectativas por parte de arquitetos e do setor técnico de urbanismo de que o instrumento pudesse incorporar processos de projeto ligados ao desenho urbano e que isso levaria a melhores resultados. As operações urbanas podem, portanto, ser entendidas como desencadeadoras de transformações urbanas fragmentadas sem projeto urbano de morfologias, pautadas essencialmente na oferta de coeficientes de aproveitamento generosos e reinvestimentos concentradores feitos no mesmo perímetro de obtenção de recursos.

## **2001 a 2013: o pós-Estatuto da Cidade de ambiguidade entre redistribuição e concessão**

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, foi apresentado como caixa de ferramentas com vários instrumentos urbanísticos, levando ao esforço federal de disseminar o conteúdo junto aos municípios. Embora a agenda da reforma urbana não tenha avançado nos planos diretores e nas gestões municipais (Santos Junior; Montandon, 2011), outras agendas mais voltadas ao mercado imobiliário utilizaram-se dos instrumentos do Estatuto para propor transformações urbanas. Estas foram sugeridas através do planejamento estratégico de processos de reestruturação urbana, principalmente apoiadas no instrumento da operação urbana.

Em 2002, o contexto pós-aprovação do Estatuto da Cidade levou à elaboração de um PDE (Lei Municipal nº 13.430/2002) em São Paulo contendo instrumentos da lei federal e criando outros não previstos. Esse plano trouxe elementos para a compreensão do desenho dos instrumentos de reestruturação urbana como podemos encontrar hoje: (i) reforçou o CA como parâmetro central

<sup>11</sup> Este processo motivou diversos planos e projetos municipais e estaduais, resultado de fatores como o deslocamento de atividades ligadas às elites em direção a outras centralidades. Ver José (2010) sobre processos de transformação e popularização da área central, seu planejamento e intervenção públicos.

na política urbana para recuperar mais-valias fundiárias e como incentivo ou moeda de troca para determinadas finalidades urbanísticas; (ii) trouxe a possibilidade do projeto para as ZEIS como instrumento de negociação e resistência à transformação, exigindo que planos de urbanização fossem aprovados por um conselho gestor de moradores e afetados pela transformação; (iii) apresentou e regulou, ainda que sinteticamente, a Concessão Urbanística, aproximando-se da possibilidade de que áreas da cidade pudessem ter serviços geridos por empresas; e (iv) trouxe os CEPACs para as OUs, que passaram a ser “consorciadas” (OUCs), ampliando a quantidade e a área das operações e trazendo para elas uma concepção de projeto urbano.

O PDE 2002 ampliou a aposta no instrumento das operações urbanas, definindo mais nove OUCs a serem criadas<sup>12</sup>, além das quatro em andamento. Esse conjunto de OUCs marca nova abordagem ao projeto urbano dentro da estrutura de planejamento paulistano, em que o setor técnico da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPA) alimentava expectativas quanto ao papel do projeto urbano nessas operações. A proposta era elaborar para cada OUC um Plano-Referência de Intervenção e Ordenação Urbanística (PRIOU)<sup>13</sup>, instrumento para a fase inicial da operação buscando antecipar e mediar as ações futuras dos agentes públicos e privados na OUC (Sales, 2005), proposta que refletia a crença na técnica do projeto urbano como solução para os desafios territoriais.

As determinações do Estatuto da Cidade foram fundamentais à consolidação nacional e paulistana do instrumento das OUCs, pois desencadearam revisões das OUs já aprovadas em São Paulo, dando início a uma nova rodada de apostas e disputas em torno do instrumento e da reestruturação urbana por ele induzida. Aos poucos, as revisões de OUCs incorporaram obrigadoriedades relativas à provisão de moradia, ainda que insuficiente para atender a população removida por obras das próprias OUCs, além de procedimentos de controle e gestão democrático da operação. As OUCs Faria Lima e Águas Espraiadas tinham maior sucesso do ponto de vista arrecadatatório (Stroher, 2019), enquanto nas operações Centro e Água Branca a arrecadação continuou abaixo do esperado, mesmo com revisões e concursos de projeto buscando alavancar o interesse do mercado imobiliário.

Dentre os instrumentos não previstos pelo Estatuto e criados pelo PDE 2002, destaca-se a Concessão Urbanística. Segundo o plano, a Concessão Urbanística seria regida pela Lei Federal nº8.987/95, sinalizando influência do marco regulatório geral de concessões para a reestruturação urbana. O plano não detalha o instrumento, contém basicamente informações sobre a forma de remuneração (exploração de edificações e terrenos privados, além de renda de exploração de espaços públicos) e as responsabilidades privadas, como o pagamento de indenizações por desapropriação e compra de imóveis, desenvolvimento de projetos, gerenciamento e execução de obras.

A Concessão Urbanística foi desenvolvida enquanto instrumento de financiamento e reestruturação urbana em São Paulo por meio do Projeto Nova Luz, anunciado em 2005. Regulamentado via duas leis em 2009, uma para a Concessão Urbanística (Lei Municipal nº14.917/2009) e outra para autorizar sua utilização no Projeto Nova Luz (Lei Municipal nº14.918/2009), este projeto sinalizou pelo menos três alterações em relação à política de

<sup>12</sup> Nenhuma foi implementada, mas tiveram graus variados de desenvolvimento e parte dos seus perímetros foi “reaproveitada” em propostas de instrumentos urbanísticos recentes, principalmente Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), sinalizando certa latência de interesses – incluindo o projeto urbano – dentro da gestão.

<sup>13</sup> “Por esse instrumento, i) discrimina-se o perímetro de atuação de determinada operação, bem como os diversos setores que ele inclui; ii) identificam-se e caracterizam-se os problemas urbanos e os objetivos a serem alcançados; iii) definem-se as diretrizes de intervenção pública; iv) estima-se o potencial de construção adicional a ser alienado, distribuindo-o por setor e por uso; v) determinam-se os parâmetros urbanísticos e financeiros para sua realização; vi) estabelecendo um programa de prioridades que correlaciona e encadeia investimento público e empreendimento privado” (Sales, 2005, *online*).

reestruturação territorial que era implementada pelas OUCs. A primeira foi a utilização de uma ação policial truculenta denominada “Operação Limpa Cracolândia” (Violações [...], 2017) que, justificada por uma criminalização do território popular da Cracolândia (concentração do fluxo de usuários de drogas e de população em situação de rua), antecedeu o anúncio da Concessão em 2005. Sob o objetivo de reverter o quadro de “degradação” do Centro paulistano, promoveu tentativas de limpeza social e operações policiais, geralmente justificadas como forma de deslocar a região da Cracolândia.

A segunda alteração se deu com a ampliação do processo de privatização do território (via desapropriações e demolições em massa) e da sua gestão. A Concessão Urbanística visava superar a fragmentação fundiária e inserir a região em novas dinâmicas do mercado imobiliário formal, promovendo alterações morfológicas, de uso e ocupação, intervindo fisicamente e por meio da desestatização no território. A concessionária teria o direito de conduzir a desapropriação de cerca de 55% dos terrenos privados no perímetro, além da demolição de cerca de 30% da área demarcada, um pulsante centro comercial popular. O processo envolvia remoções que poderiam ser feitas pelo setor privado, além da concessão de imóveis públicos, direitos de construir e estímulos fiscais a determinados usos. O concessionário também seria responsável pela construção das obras e pela provisão de serviços públicos por período determinado.

A terceira alteração foi a articulação do projeto urbano à modelagem econômico-financeira que embasava a Concessão Urbanística. Procurando superar a crítica da inexistência de projeto urbano nas OUCs, o Projeto Nova Luz apresentava o projeto urbano como articulador de formas e regras para mudar a morfologia junto ao caráter popular da região e torná-la atrativa a mercados de mais alto padrão. A elaboração de Projeto Urbanístico Específico (PUE) dava ao projeto urbano uma centralidade até então inédita na relação público-privado na política de reestruturação urbana, pois seria a base para os termos do contrato de concessão da área. Apresentou desenhos, volumetrias e cálculos de adensamento na modelagem econômico-financeira para transformação do perímetro, a ser realizada por construtoras e incorporadoras.

Os principais argumentos favoráveis à Concessão Urbanística estavam na redução de investimentos públicos; na defesa do projeto urbano como instrumento de mediação de interesses; e na crença que esta mediação poderia garantir que o projeto seria executado. Nessa linha, uma das vantagens do instrumento era que “[...] os benefícios da exploração da produção imobiliária são divididos com o Poder Público, não necessariamente como contrapartida financeira, mas como legado para a cidade” (Maleronka, 2013, p. 4).

Houve críticas à Concessão Urbanística relativas à inconstitucionalidade de conceder o poder de desapropriação ao privado<sup>14</sup>. Outras argumentavam que não seria possível recuperar a valorização imobiliária pelo poder público, que poderia utilizar a EMURB para isso, uma vez que os lucros imobiliários seriam privados. Alertaram sobre os efeitos da transformação e a potencial expulsão do comércio popular e da população de baixa renda devido ao aumento de aluguéis e despejos (José, 2010). A dificuldade de garantir a prevalência dos interesses públicos sobre interesses privados (Feldman; Leme, 2009), até para defensores do instrumento, seria um gargalo a ser resolvido (Maleronka, 2013).

O Nova Luz foi criticado pela baixa participação popular em sua elaboração, principalmente porque os conselhos de ZEIS não foram constituídos com tempo hábil para debate e construção

<sup>14</sup> Argumentos favoráveis à Concessão Urbanística diziam que em função de as áreas sujeitas à concessão serem definidas pelo projeto, permitir a realização da desapropriação por terceiros valorizaria o projeto e o planejamento; e não reduziria o papel do Poder Público (Maleronka, 2013, p. 3).

das propostas de intervenção<sup>15</sup> (Souza, 2010; Gatti, 2015). A apresentação pública do Projeto Nova Luz Consolidado aconteceu em agosto de 2011<sup>16</sup>, logo após o fim da suspensão judicial do projeto, pedida por meio de ação direta de inconstitucionalidade da Concessão Urbanística. Após suspensões e retomadas judiciais do projeto, em janeiro de 2013, a Prefeitura anunciou seu arquivamento, pois avaliou o projeto como tecnicamente inviável<sup>17</sup>.

O período entre 2000 e 2013 pode ser caracterizado como ambíguo, no qual princípios redistributivos do Estatuto da Cidade se consolidaram na legislação municipal, ao mesmo tempo em que a agenda de concessões se disseminou nacional e localmente, lida como caminho para a gestão pública “eficiente”. No urbano, as experimentações com o instrumento da Concessão Urbanística ajudam a investigar a proliferação de instrumentos alternativos aos do Estatuto da Cidade e a aproximação entre projeto urbano e o modelo de PPPs no período seguinte.

## 2014 a 2023: instrumentos alternativos e a aproximação entre projeto urbano e PPPs

Se até 2013 o cenário era de “crescimento” da dinâmica imobiliária estimulada por programa federal de produção de habitação em massa (Programa Minha Casa, Minha Vida), 2014 marca uma “retração” (Castro; Sígolo, 2022), um período de crise fiscal. Em São Paulo, o início da revisão do PDE em 2013, se deu ainda no contexto de crescimento do mercado imobiliário, o que influenciou parte do novo marco regulatório que, logo depois, foi impactado pela crise. Combinaram-se, no PDE 2014, a continuidade de políticas existentes e novos instrumentos, inclusive para viabilizar a participação privada, lida como forma de criar alternativas a problemas fiscais e de falta de recursos.

As seções anteriores demonstram como a participação privada na política urbana ocorria de diversas formas. A partir de 2014 ganham força as PPPs, reguladas em 2004 pela Lei Federal nº 11.079/2004, como tipo de concessão de serviços ou obras públicas que pode se dar nas modalidades *patrocinada* ou *administrativa*. Na primeira, o poder público pode suplementar a remuneração do concessionário, enquanto na segunda o concessionário não cobra tarifas e sua remuneração depende integral ou parcialmente de pagamento do poder público. Em diversos níveis, essa regulação inicial foi complementada com formas de permeabilidade ou encaixes institucionais (Lavalle, 2022) específicos para a participação privada. Se antes os atores do mercado imobiliário usavam influências políticas para sugerir projetos, nesse momento criam-se mecanismos institucionais para o poder público receber propostas de origem privada, como as Manifestações de Interesse Privado (MIPs) (Lei Federal nº9.074/1995, Lei Estadual nº11.688/2004 e Decreto Estadual nº57.289/2011) e Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) (Decreto Federal nº 8.428/2015, Decreto Estadual nº61.371/2015, revogando o Decreto 57.289/2011),

<sup>15</sup> O PDE 2002 definiu que certos tipos de ZEIS devem constituir conselhos gestores para definir seus planos de urbanização junto aos moradores. É o caso das ZEIS 3 no perímetro do Nova Luz. A nomeação do conselho se deu em 18/06/2011 e a aprovação das diretrizes do Plano de Urbanização ocorreu em 10/08/2011.

<sup>16</sup> A contratação de empresa para as intervenções da Concessão Urbanística foi semelhante à de concessões e PPPs comuns, iniciando com chamamento público para envio de propostas privadas analisadas pelo poder público e que basearam o edital de licitação. O edital foi lançado em 2009, o vencedor anunciado em 2010 e os estudos foram realizados até meados de 2012, chegando à proposta do PUE (Sombini, 2013).

<sup>17</sup> Mesmo com a derrota política e jurídica da concessão (Gatti, 2015), desde 2007 uma sequência de demolições e desocupações continuou de forma fragmentada na região da Cracolândia, área utilizada para implantar, em 2012, uma parceria público-privada (PPP) de habitação, novamente com uso de estratégia da violência do Estado antes do anúncio do projeto urbano. Em 2017, a área teve demolições de edifícios com pessoas dentro, e ainda hoje são contínuas as operações policiais, remoções e ações de limpeza, com períodos mais intensos ou parcialmente refreados por resistências técnicas e populares (Santos, 2023).

que podem inclusive ressarcir os investimentos em prospecção de projetos, se forem aceitos pelo poder público. Este cenário influenciou a regulação do PDE 2014 e propostas de reestruturação urbana não abordadas em profundidade no regulatório municipal, como as PPPs Habitacionais<sup>18</sup>.

O PDE 2014 criou incentivos associados ao zoneamento, como as Zonas de Estruturação da Transformação Urbana (ZEUs), apelidadas de “eixos”, autoaplicáveis, que não demandam regulamentação posterior para utilizarem incentivos urbanísticos<sup>19</sup>. Manteve instrumentos vigentes desde o PDE 2002, como as OUCs e Concessões Urbanísticas, e criou novos instrumentos. Dentre os novos instrumentos dessa categoria, o PDE trouxe (i) o Reordenamento Urbanístico Integrado (RUI), que propõe a reorganização fundiária articulada ao interesse público com projeto urbanístico autorizador<sup>20</sup>; a Área de Estruturação Local (AEL), que foca em áreas de maior vulnerabilidade socioambiental, promovendo a regularização fundiária e de assentamentos precários, sem prever mecanismos de gestão e financiamento; e a Área de Intervenção Urbana (AIU), destinada à transformação com a possibilidade de alterar parâmetros urbanísticos mediante aprovação de lei específica, com venda de direitos de construir por meio de OODC em vez de CEPACs e destinação obrigatória de 25% dos recursos obtidos em HIS.

Esta última alternativa pode ser uma resposta a críticas de parte do mercado imobiliário quanto ao controle da realização das obras em OUCs por parte da bolsa de valores e aos gestores que controlam a emissão de novos CEPACs e a realização de leilões, que só podem ser abertos após a conclusão das obras de intervenção. Este formato também poderia trazer certo controle de preços dos direitos de construir pelas construtoras, o contrário do que pressupõem os leilões, em função da venda de OODC de forma concentrada em um perímetro, com recursos obtidos enviados para conta segregada do Fundurb (Santoro, 2021). O PDE 2014 também criou um instrumento central para articular projeto, gestão e financiamento da transformação e para aproximar projeto urbano do modelo de PPPs: o Projeto de Intervenção Urbana (PIU), destinado a subsidiar propostas de transformação urbanística que serão posteriormente implementadas pelos demais instrumentos apresentados – Lei Municipal nº16.050/2014, artigos 134 (RUI), 136 (PIU), 137 (OUCs), 144 (Concessão Urbanística), 145 (AIU) e 149 (AEL).

Os instrumentos alternativos às OUCs são por vezes lidos como fruto da crítica às OUCs (como a ausência de projeto articulador de políticas e investimentos) e também como escape da crescente regulação das OUCs – conselho gestor, carimbo de recursos para HIS, entre outros – que traria limitações ao uso do instrumento (Santoro, 2021). A criação ou detalhamento destes instrumentos no PDE 2014 é novidade, mas por vezes recuperam termos e mecanismos anteriores, caso do “re loteamento”, instrumento similar ao RUI previsto (ainda que pouco regulado) na OUC Água Branca (Lei Municipal nº 15.893/2013, art. 50). Também é o caso da menção a Áreas de Intervenção Urbana no PDE 2002 (não regulamentadas nem implementadas à época); e da menção a projetos de intervenção urbana nos Planos Regionais Estratégicos do PDE 2002 (não listado como instrumento, apenas como demarcação territorial). Ainda há semelhança entre a proposta de conteúdo do PIU em relação aos PRIOU previstos para as OUCs do PDE 2002.

O PDE 2014 delimitou a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), cerca de 10% da área urbanizada municipal, como foco da reestruturação urbana que, para ser transformada,

<sup>18</sup> Como a PPP habitacional Casa Paulista (2012) do governo estadual, que posteriormente influenciou a PPP Casa da Família (2018) do governo municipal (Almeida *et al.*, 2020), além de iniciativas associadas a políticas de habitação inclusiva (Santoro, 2019).

<sup>19</sup> É o caso de incentivos à fachada ativa, à fruição pública, à doação de área para ampliação de calçadas, ao uso misto, à cota-parte, além de instrumentos e cotas relativos a áreas verdes e drenagem urbana.

<sup>20</sup> Modelo inspirado pelo reajuste de terrenos colombiano, e ensaiado para o Subsetor E2 (conhecido como Gleba Pompéia) da OUC Água Branca, que permite juntar terrenos para um novo projeto urbano.

deve receber projetos urbanos e parâmetros de uso e ocupação do solo por meio de PIUs<sup>21</sup>. Pelo fato de a MEM ter CA máximo igual a 2 – menor do que nos “eixos”/ZEUs, que tem CA máximo igual a 4 – acreditava-se que tais projetos seriam elaborados rapidamente, inclusive por pressão do mercado imobiliário, o que não se confirmou: dos quatro PIUs prioritários, Jurubatuba foi aprovado somente em 2023, enquanto Bairros do Tamanduateí e Pinheiros foram aprovados em 2024 e seguem para regulamentação<sup>22</sup>.

Três argumentos principais são identificados como justificativas da gestão municipal para a criação do PIU. O primeiro é que o PIU proporcionaria maior controle público sobre etapas das intervenções urbanas, como estudos, avaliações e deliberações, por ser elaborado como projeto urbano estruturado a partir de modelagens da implementação e não de parâmetros genéricos. O segundo argumento é a inversão da lógica entre discussão e proposição de instrumentos urbanísticos, na qual a elaboração do PIU identificaria primeiro os objetivos da transformação urbana e depois indicaria os instrumentos adequados. O terceiro ponto é que o PIU seria uma possibilidade de lidar e incorporar terras públicas municipais, articulando procedimentos de aquisição e destinação para conduzir processos de desapropriação mais efetivos (D’Almeida, 2019). Este último alinha-se com uma estratégia de “destravar terrenos”, inclusive públicos, utilizando a terra como alavanca e/ou como garantia para as transformações urbanas de interesse do mercado (Santoro; Ungaretti; Mendonça, 2018), enquanto o primeiro ponto identificado sinaliza como os PIUs reforçam a centralidade do projeto urbano na política de reestruturação territorial paulistana.

Cada PIU define a área de intervenção e apresenta diagnóstico socioterritorial, objetivos, impactos esperados, além dos princípios de gestão democrática e participativa na implantação do projeto, de acordo com o Decreto Municipal nº 56.901/2016 que regulamentou os PIUs. Podem ser propostos pelo poder público municipal ou por entes privados, pois o instrumento estabelece procedimentos e incentiva propostas elaboradas pelo setor privado via MIPs e PMIs – mecanismos associados a concessões e PPPs –, desde que o projeto apresente justificativas de interesse público. Ou seja, os PIUs ampliam a permeabilidade da gestão pública para a participação privada na formulação de propostas de reestruturação urbana por meio de elementos recorrentes à lógica das PPPs, notadamente as modelagens econômicas e jurídicas. A solicitação de projetos para o Arco Tietê via PMI no início de 2013 – antes da promulgação do PDE 2014 – foi central para a criação do PIU no PDE e para sua lógica de controle de riscos para ampliar o interesse privado (Silva, 2018).

O processo de generalização dos PIUs entre 2013 e 2019 levou a mais de 40 PIUs em desenvolvimento simultâneo (Almeida, 2020) e foi intensificado pela agenda do Programa Municipal de Desestatização iniciado em 2017, que se apoiou nos PIUs para tentar conceder ou alienar equipamentos identificados como estratégicos, parte deles em ZOE (D’Almeida, 2019). Destas dezenas, de complexo agrupamento tipológico (Santoro; Nunes, 2018)<sup>23</sup>, apenas três foram

<sup>21</sup> Eixos de Estruturação Territorial e Zonas de Ocupação Especial (ZOE) também podem receber PIUs.

<sup>22</sup> PIU Jurubatuba (Lei Municipal nº17.965/2023) foi instituído por AIUs, assim como o PIU Arco Pinheiros (Lei Municipal nº18.822/2024), enquanto o PIU Bairros do Tamanduateí (Lei Municipal nº18.079/2024) foi instituído por OUC. O PIU Arco Tietê foi encaminhado via o Projeto de Lei nº518/2016, retirado em 2017 para novos estudos pelo executivo, e atualmente está em elaboração.

<sup>23</sup> Sugerem como grupos de PIUs: (i) de reestruturação urbana, com grandes áreas que preveem intervenções urbanas multissetoriais (habitação, mobilidade, meio ambiente, entre outros), de desenho próximo a uma operação urbana, como o PIU Arco Jurubatuba; (ii) PIUs de transformação de grandes glebas, geralmente de um mesmo proprietário, zoneadas como ZOE, como o PIU NESP ou PIU Pacaembu; e (iii) PIUs de Terminais Urbanos. Os PIUs de terminais foram retirados e transformados em concessões comuns e PPPs em 2019.

propostas de iniciativa privada, duas delas aprovadas<sup>24</sup>: o PIU Novo Entrepasto de São Paulo (PIU NESP), iniciado e aprovado em 2016 (Decreto Municipal nº57.569/2016), e o PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos (PIU-VL), iniciado em 2016, encaminhado como projeto de lei (PL) em 2019 e aprovado pelo legislativo municipal em 2023 (Lei Municipal nº17.968/2023).

O PIU também é visto como um procedimento, pois o “[...] dispositivo do PIU teria o papel de articular as providências para a realização de uma intervenção urbana amparada pela segurança jurídica de um procedimento normatizado” (D’Almeida, 2019, p. 237). O projeto urbano torna-se fundamental para a segurança jurídica nesse processo, além de ser o campo que permite a articulação de propostas, o que se alinha à percepção de que “[...] no discurso da gestão [no período Haddad 2013-2016], o projeto passa a ser visto como mecanismo de articulação política, que permite criar pactuações entre a sociedade” (Jesus, 2016, p. 289).

Pela elaboração do projeto urbano, os PIUs permitem que a participação privada extrapole suas atuações tradicionalmente ligadas à implementação da política urbana e adentre a própria formulação da política por meio de propostas de reestruturação urbana (Almeida; Santoro, 2019; Almeida, 2020). O projeto urbano torna-se central para pactuação inicial de interesses públicos e privados, com maior ou menor grau de participação social, mas com a possibilidade de deslocar definições para depois da aprovação do PIU, durante sua implementação, afastando tais decisões dos debates públicos ou incluindo-as em formatos contratuais restritos ao poder público e ao proponente privado.

É o caso da proposta de iniciativa privada do PIU-VL, na qual este deslocamento impacta na definição do interesse público e no estabelecimento de compromissos entre poder público, população e iniciativa privada. Isso (i) coloca em risco o atendimento habitacional de populações que serão removidas – mesmo tendo a moradia como interesse público focal do projeto – e (ii) abre a possibilidade de realizar novos chamamentos públicos para projetos e obras do PIU-VL, o que pode impulsionar contratos futuros com os próprios proponentes privados e seus parceiros técnicos (Almeida, 2020). Este caso também ilustra um processo de transformação do projeto urbano de conjunto de diretrizes morfológicas e territoriais para modelagem econômica. Aproximando o projeto urbano das lógicas das PPPs, o PIU-VL cria uma estrutura de “conta inversa” na qual o custo da execução das intervenções de interesse público do projeto se torna o valor da mais-valia a ser capturada, desviando do modelo tradicional de captura da mais-valia calculada a partir do potencial construtivo disponível na área. A partir da defesa do modelo de ganha-ganha entre público e privado, coloca a rentabilidade imobiliária privada como ponto de partida e como limitador das intervenções, podendo submeter o interesse público à lógica imobiliário-financeira (Almeida; Santoro, 2025).

Enquanto os PIUs ganharam proeminência como forma de mobilização do projeto urbano no período, as OUCs seguiram caminhos diversos. Faria Lima e Águas Espraiadas mantiveram-se como casos de sucesso na perspectiva arrecadatária do município, como em leilão de 2019 da OUCFL que teve ágio de 170% sobre o valor de referência e em leilão de 2022 da OUCAE, com ágio de 41%<sup>25</sup>. As revisões da OUC Água Branca e as transformações urbanas da região parecem ter modificado o perfil da operação, deixando-a mais atrativa ao mercado e culminando no seu primeiro leilão de CEPAC considerado positivo do ponto de vista arrecadatário municipal<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> PIU Vila Olímpia, proposto em 2017 e desde 2018 em uma das fases iniciais do processo, a de avaliação da secretaria responsável. De acordo com o site Gestão Urbana, ele está em espera, suspenso ou descontinuado.

<sup>25</sup> 1º leilão da 5ª distribuição de CEPACs da OUCFL realizado em 05/12/2019 e 1º leilão da 6ª distribuição de CEPACs da OUCAE, realizado em 26/06/2022.

<sup>26</sup> 1º leilão da 2ª distribuição de CEPACs da OUCAB, realizado em 12/12/2023.

Enquanto isso, a OU Centro, teve sua revisão transformada em PIU Setor Central, aprovado em 2022, que ampliou o perímetro de reestruturação urbana e substituiu o instrumento da OUC por uma AIU (Lei Municipal nº17.844/2022) para a transformação da região. O instrumento da AIU, aliás, tem sido grande aposta de PIUs em desenvolvimento que visam à reestruturação de trechos da cidade, o que pode sinalizar perda de interesse na criação de OUCs, além de levantar questões quanto à possível redução na arrecadação de recursos para o Fundurb e, conseqüentemente, na distribuição territorial dos investimentos municipais.

## **Mudanças no paradigma do projeto: a proliferação do projeto-modelagem**

Esta trajetória paulistana procurou retratar um conjunto de políticas de reestruturação urbana no qual o projeto urbano sempre esteve presente, com significados e prioridades que se transformaram ao longo do tempo, com permanências e alterações nos modos como o projeto urbano articula-se com os atores sociais, com as morfologias e com os modelos econômicos e jurídicos de seus processos, que envolve também gestão e financiamento.

A forma de incorporar o projeto urbano nas políticas de reestruturação variou, com concepções do projeto urbano como articulador de proposta urbanística, financiamento e gestão/implantação, como elemento definidor de morfologias, como procedimento para antecipar intenções públicas e privadas quanto à transformação urbana, como articulador de políticas, entre outros. A introdução do CA nos anos 1970 e, com ele, da determinação sobre o que era permitido construir a partir da multiplicação do tamanho do terreno, ajudou a afastar parâmetros de morfologia da regulação e a criar diálogos com o mercado imobiliário, inclusive pela recuperação das mais-valias fundiárias que se tornou central nas políticas de reestruturação urbana.

A partir dos anos 1990, a agenda dos GPUs encontrou lugar na proliferação de propostas de transformação de fragmentos da cidade pela exceção aos parâmetros urbanísticos vigentes, por meio das Operações Urbanas. Até hoje as OUCs se mantêm relevantes nas políticas de reestruturação urbana em São Paulo, embora não tenham aumentado em quantidade, como propuseram planos diretores de 1985 e 2002. Aumentou o poder arrecadatório da maioria das OUCs criadas nos anos 1990 – Água Branca, Faria Lima e Água Espraiada – enquanto a OU Centro deixou de existir como tal, ao ser transformada em uma AIU após realização de um PIU, sinalizando para a crescente incorporação da AIU como instrumento alternativo às OUCs.

Dentre as críticas às OUCs, a ausência de projeto urbano definidor de características morfológicas foi significativa para a tentativa de alterar o instrumento no PDE 2002, incorporando um plano-referência (PRIOU) para novas OUCs. A experiência de incorporar desenho e projeto urbano ocorreu em diversas políticas e contextos do planejamento urbano paulistano, com maior ou menor grau de aderência quando avaliadas a partir da real implantação de suas propostas. Os Projetos Cura, operações interligadas e operações urbanas foram importantes ensaios neste processo, mas é com o instrumento da Concessão Urbanística que ganha força o projeto urbano como meio para orientar a transformação, com única tentativa de implementação por meio do Projeto Nova Luz anunciado em 2005, regulamentado em 2009 e abandonado em 2013.

A regulação urbana do PDE 2014 colocou o projeto urbano no cerne da formulação da política urbana de reestruturação territorial, principalmente a partir do PIU. Foram criados instrumentos alternativos às operações urbanas para a gestão e financiamento da renovação urbana, fruto de

críticas às OUCs, que alteraram o papel do projeto urbano, aproximando seu formato de modelagens econômico-financeiras que antecedem as propostas de PPPs.

Trata-se de um processo contínuo de participação privada nas políticas urbanas, no qual o projeto urbano ganha protagonismo recentemente como elemento de diversificação e institucionalização desta participação. Esse formato extrapola as atribuições tradicionalmente associadas à prestação de serviços e execução de obras, passando ao âmbito da formulação de propostas de reestruturação urbana. Ganham força configurações que viabilizam a participação privada na elaboração de modelagens complexas para intervenções consideradas de interesse público – tipicamente ligados a PPPs e concessões – e o projeto urbano é um dos mecanismos articuladores de tais intervenções. Assim, o desenvolvimento de tais projetos pelo setor privado é ao mesmo tempo um mecanismo que dá mais segurança ao próprio setor (que tem domínio sobre mais variáveis do processo desde sua concepção), um legitimador social do interesse privado (por meio do discurso de eficiência empresarial para viabilizar a implementação) e um elemento definidor do interesse público em questão.

A criação do PIU no PDE 2014 regula e amplia a receptividade estatal de propostas de reestruturação urbana de origem privada, ao mesmo tempo em que formaliza relações entre poder público, setor privado e a sociedade civil, determinando o projeto urbano como elemento desta articulação entre atores e políticas. A retomada, pelo PIU, da ideia do projeto antecipador de hipóteses e iluminador de oportunidades pode se relacionar a uma crença de predomínio da técnica sobre a política. Mas o PIU não se pauta pelo projeto-desenho, e seu conteúdo se aproxima da racionalidade empresarial pautada por lógicas de rentabilidade e eficiência, elaborando modelagens típicas da estruturação de projetos de concessões e PPP. É um sinal de fortalecimento de outro paradigma de projeto urbano: o do projeto-modelagem, que busca reduzir riscos (Silva, 2018) e trazer segurança jurídica (D’Almeida, 2019), principalmente ao proponente privado, colocando em xeque garantias ao interesse público (Almeida; Santoro, 2025). Este formato permite ampliar as formas de ganho privado quando o projeto urbano se associa à estruturação de PPPs, uma vez que este modelo possibilita a remuneração privada por meio de pagamentos públicos (contraprestações), pela exploração de rendas acessórias e pela contratação de serviços privados pelo poder público.

Estas características sinalizam um acirramento ou aprofundamento da gestão empresarialista da cidade, que se somam à manutenção de alguns atributos centrais dos projetos urbanos anteriores, como a fragmentação, produção de exceções e incentivos urbanísticos, além do papel de facilitação assumido pelo Estado na alavancagem de projetos com recursos financeiros, terras e regulações.

A trajetória paulistana ilustra uma proliferação de instrumentos em processo incremental, no qual regulações federais como o Estatuto da Cidade foram influentes (por exemplo, na consolidação de temas e instrumentos), bem como propostas gestadas no nível local (como as Operações Interligadas), além de incorporar formatos e referências oriundos de outras escalas (como GPUs internacionais e a regulação de concessões usada no urbano). Nesse contexto de diversificação dos processos de elaboração, gestão e financiamento da reestruturação urbana, as múltiplas formas de atuação estatal com ou sem participação privada não são necessariamente perdidas ao longo do tempo (a exemplo da desapropriação), embora instrumentos possam ser proibidos (caso das Operações Interligadas) ou não ter aderência (como a Concessão Urbanística, que foi desenvolvida e nunca implementada). Os princípios e ideologias carregados por cada instrumento não se perdem com a não realização das propostas e podem ser eventualmente incorporados em outras

regulações. Ao longo do tempo, multiplicam-se os atores envolvidos nas propostas e execução da reestruturação urbanas, tornando o cenário de escolha e coordenação destes elementos progressivamente mais complexo. Tendo em vista que a proliferação de instrumentos pode estar relacionada à maior facilidade de atores concordarem sobre métodos do que sobre objetivos (Lascoumes; Le Galès, 2007), permanece o desafio de identificar em que medida as mudanças nos papéis e significados do projeto urbano na política de reestruturação territorial têm incidido concretamente na produção do espaço paulistano.

## Referências

- Almeida, I. M. *Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.
- Almeida, I. M.; Santoro, P. F. Narrativas escalares de um instrumento urbanístico: o processo de elaboração do Projeto de Intervenção Urbana Vila Leopoldina-Villa Lobos em São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiiEncontroNacionaldaANPUR/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1254>. Acesso em: 7 fev. 2020.
- Almeida, I. M.; Santoro, P. F. A lógica da “conta inversa”: rentabilidade imobiliária e interesse público no projeto urbano PIU Vila Leopoldina-Villa-Lobos em São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 27, n. 1, 2025. Doi: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202502pt>.
- Almeida, I. M. et al. PPPs habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende os removidos. In: Moreira, F. A. et al. (org.). *Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares*: Observatório de remoções: Relatório bianual 2019-2020. São Paulo: [s.n.], 2020.
- Anelli, R. Urbanização em rede. Os Corredores de Atividades Múltiplas do PUB e os projetos de reurbanização da Emurb - 1972-1982. *Arquitextos*, ano 8, n. 088.01, 2007. Vitruvius. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/08.088/204>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- Aranes, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- Campos, C. M. *Os rumos da cidade: Urbanismo e Modernização em São Paulo*. São Paulo: Senac, 2002.
- Canettieri, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 19, p. 513-529, 2017.
- Castro, L. G. R. *Operações urbanas em São Paulo: interesse público ou construção especulativa do lugar*. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- Castro, C. M. P.; Sígolo, L. M. A oferta residencial na retração imobiliária da metrópole paulistana nos anos 2000. *Cadernos Metrôpole*, v. 24, n. 53, p. 225-255, 2022.
- Cuenya, B.; Novais, P.; Vainer, C. *Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre: Masquatro Editora Ltda, 2013.
- D’Almeida, C. H. *Concessa Venia*. Estado, empresas e a concessão da produção do espaço urbano. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.
- Feldman, S. *Planejamento e zoneamento: São Paulo 1947-1972*. São Paulo: Edusp, 2005.
- Feldman S.; Leme, M. C. S. Nova Luz: a concessão ilimitada. *Minha Cidade*, ano 9, n. 107.05, 2009. Vitruvius. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.107/1846>. Acesso em: 15 fev. 2020.
- Fix, M. A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo. *Cadernos de Urbanismo*, n. 3, 2000.
- Fix, M. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- Freitas, D. M. *Desvelando o campo de poder dos grandes projetos urbanos da região metropolitana de Belo Horizonte*. 2016. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

- Gatti, S. F. *Entre a permanência e o deslocamento*. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- Harvey, D. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography*, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989.
- Jesus, L. P. Projeto de Intervenção Urbana como articulador de políticas públicas. In: Balbim, R.; Krause, C. (org.). *Eixos de estruturação da transformação urbana: inovação e avaliação em São Paulo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 285-308. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905\\_livro\\_eixos\\_de\\_estruturação.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160905_livro_eixos_de_estruturação.pdf). Acesso em: 8 out. 2018.
- José, B. K. *A popularização do centro de São Paulo: um estudo de transformações ocorridas nos últimos 20 anos*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20, n. 1, p. 1-21, 2007.
- Lavalle, A. G. Falando de institucionalização e movimentos sociais: usos, vantagens e limites da abordagem de encaixes institucionais e domínios de agência. *Política & Sociedade*, v. 21, n. 51, p. 270-298, 2022.
- Lucchese, M. C. *Curam-se cidades: uma proposta urbanística da década de 70*. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- Lungo, M. (org.). *Grandes proyectos urbanos*. San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2004.
- Maleronka, C. Concessão Urbanística: riscos e benefícios. In: Encontro Nacional da ANPUR, XV, 2013, Recife. *Anais do XV ENANPUR*. Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisEncontroNacionaldaANPUR/article/view/172>. Acesso em: 07 fev. 2020.
- Novais, P. et al. Grandes Projetos Urbanos: Panorama da Experiência Brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais [...]*. Belém: ANPUR, 2007. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1065>. Acesso em: 9 jul. 2024.
- Oliveira, F. L. et al. (ed.). *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Instituto Geociências UFMG, 2012.
- Rebouças, T. M.; Mourad, L. N. A tampa e a panela ou o casamento das Operações Urbanas Consorciadas com as Manifestações de Interesse Privado na cidade de Salvador/Ba. In: SEMINÁRIO URBBBA, 16., 2016, Feira de Santana. *Cadernos de Resumos [...]*. Universidade Estadual de Feira de Santana, 2016. Disponível em: <https://urbba16.wixsite.com/uefs/artigos-apresentados>. Acesso em: 23 jul. 2024.
- Rezende, V. F. et al. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 11, n. 2, 2009. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220/204>. Acesso em: 22 fev. 2020.
- Rolnik, R. *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.
- Sales, P. M. R. Operações Urbanas em São Paulo: crítica, plano e projetos. Parte 1 – Introdução. *Arquitextos*, ano 5, n. 059.07, 2005. Vitruvius. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/05.059/476>. Acesso em: 26 nov. 2019.
- Sánchez, F. *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos, 2003.
- Santoro, P. F. Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá. *International Journal of Housing Policy*, v. 19, n. 3, p. 385-410, 2019. Doi: <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1613870>
- Santoro, P. F. Relación entre políticas territoriales y reestructuración económica: la operación urbana del eje Tamanduatehy, Santo André, São Paulo. In: Vejarano, M. C. *Movilización social de la valorización de la tierra*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 131-164
- Santoro, P. F. 20 anos do Estatuto da Cidade: Operações Urbanas, Parcerias Público-Privadas, Projetos de Intervenção Urbana... E a matrioska! In: Alfonsin, B. A.; Ferreira, A. R. (org.). *20 anos do Estatuto da Cidade: reflexões sobre temas-chave*. São Paulo: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; IBDU, 2021. p. 89-96.

Santoro, P. F.; Nunes, F. Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) em São Paulo: transferência de terras para exploração comercial por terceiros. *LabCidade*, 25 maio 2018. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/projetos-de-intervencao-urbana-pius-em-sao-paulo-transferencia-de-terras-para-exploracao-comercial-por-terceiros>. Acesso em: 30 jun. 2024.

Santoro, P. F.; Ungaretti, D.; Mendonça, P. H. R. Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS, 2018, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, 2018. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Santos, R. A. Violências do Estado na produção de territórios, informalidade e redes de proteção. *Cadernos Metrópole*, v. 26, p. 283-308, 2023.

Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (org.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades, 2011.

Silva, F. F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. 1999. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

Silva, F. P. Controle de risco: do Arco Tietê aos Projetos de Intervenção Urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL FINANCEIRIZAÇÃO E ESTUDOS URBANOS, 2018, São Carlos. *Anais [...]*. São Carlos: IAU/USP, 2018. Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G5-final.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2018.

Sombini, E. A. W. *Grandes projetos urbanos e conflitos pelo uso do território: uma avaliação do Projeto Nova Luz, São Paulo (2005-2012)*. Campinas: Enanpege, 2013.

Souza, F. F. *Um olhar crítico sobre a concessão urbanística em São Paulo: formulação pelo executivo, audiências públicas e regulamentação pelo legislativo*. 2010. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2010.

Stroher, L. E. M. *A constituição social da financeirização urbana no Brasil: O Papel das Operações Urbanas com Cepac*. Tese (Doutorado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo, 2019.

Stroher, L. E. M.; Dias, N. R. Operações Urbanas Consorciadas 2.0: origem e performatividade de um modelo em constante adaptação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18., 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal: ANPUR, 2019. Disponível em: <http://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=636>. Acesso em: 30 abr. 2025.

Swyngedouw, E. *et al.* Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode*, 34, n. 3, p. 542-577, 2002.

Vainer, C.; Oliveira, F. L.; Lima Junior, P. N. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos urbanos. *Grandes Projetos Metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 11-23.

Villaça, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deak, C.; Schifer, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 170-243.

Violações, violências e remoções nos Campos Elíseos. *LabCidade*, 2 jul. 2017. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/violacoes-violencias-e-remocoes-nos-campos-eliseos/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

Wilderode, D. J. V. *Desregulamentação urbana: as operações interligadas*. 1995. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

## Colaboradores

I. M. Almeida colaborou com a conceituação, análise formal, investigação, metodologia, validação, visualização, escrita – rascunho original, escrita – revisão e edição; P. F. Santoro colaborou com conceituação, investigação, metodologia, supervisão, validação, escrita – revisão e edição.