

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL - IMES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

SIRLEI TEREZA PITTEIRI VIEIRA

RENOVAÇÃO E GESTÃO DE CIDADES: Experiências
Participativas no Centro Histórico de São Paulo.

SIRLEI TEREZA PITTERI VIEIRA

RENOVAÇÃO E GESTÃO DE CIDADES: Experiências
Participativas no Centro Histórico de São Paulo.

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Gestão da Regionalidade e das Organizações.

Orientadora: Professora Doutora Priscila Perazzo

(verso capa - folha 1)

PITTERI, Sirlei.

Renovação e Gestão de Cidades: Experiências Participativas no Centro Histórico de São Paulo / Sirlei Tereza Pitteri Vieira–2006. 156f.

Orientadora: Priscila Perazzo.

Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul - IMES.

1. Cidades – Renovação de Cidades. 2. Cidades – Gestão de Cidades. 3. Cidades - Experiências Participativas. I. Priscila Perazzo. II Dissertação (mestrado) - Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul. III Título.

UNIVERSIDADE MUNICIPAL DE SÃO CAETANO DO SUL – IMES
Campus II – R. Santo Antonio, 50 – Centro – São Caetano do Sul (SP)

(verso capa - folha 2)

Reitor:

Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa:

Coordenador do Programa de Mestrado em Administração:

Dissertação defendida e aprovada em ____/____/____ pela Banca Examinadora constituída pelos professores:

Profa. Dra. Priscila Perazzo

Prof. Dr. Sérgio Feliciano Crispim

Profa. Dra. Rosa Elisa Mirra Barone

A todos os paulistanos,
filhos da terra ou acolhidos por ela,
que dedicam sua história de vida
na formação da história
da cidade de São Paulo.

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho é resultado da dissertação de mestrado em Administração defendida na Universidade IMES de São Caetano do Sul, sob a orientação da professora Priscila Perazzo, a quem agradeço pelas valiosas contribuições em todos os momentos do processo, pela crença no caminho a ser percorrido, pela generosidade na orientação e pela assertividade nos momentos mais importantes. Agradeço também a todos os professores do Programa de Mestrado em Administração do IMES, especialmente aos professores Jeroen Klink, Sérgio Feliciano Crispim e Antonio Carlos Gil, pelas valiosas contribuições na construção dos conceitos, discussões relevantes e indicações bibliográficas fundamentais. Agradecimentos especiais à professora e pesquisadora Rosa Elisa Mirra Barone, do Programa de Pós-Graduação no Centro Universitário Monte Serrat em Santos, pelos valiosos questionamentos no momento da qualificação, pelas indicações de caminhos e na construção das bases teórico-metodológicas, indicações bibliográficas precisas e pelo carinho e amizade ao longo do processo. Os agradecimentos são extensivos ao professor João Vergílio Gallerani Cuter, do Departamento de Filosofia da USP e ao professor e consultor empresarial, José Antonio Rosa, pela inspiração para a vida acadêmica, incentivo à reflexão crítica por meio da filosofia e pela atenção e generosidade nos freqüentes pedidos de ajuda e de sugestões. Sou muito grata à Associação Viva o Centro que disponibilizou todo o acervo bibliográfico e documental sobre os projetos conduzidos no Centro Histórico de São Paulo e que deram amparo aos estudos e permitiram sua difusão. Gostaria ainda de agradecer aos colegas, com quem tive o prazer de conviver e dividir experiências nesses dois anos, especialmente Alexandre Sampaio, Edvaldo Rossini, Humberto Fascini, Humberto Saconato, Lourdes Lenza, Tânia Gandolfo e Valdivo Begali pelo coleguismo, sempre, e inestimável apoio em diversos momentos e situações. Por fim, agradeço ao meu companheiro Murillo e meus filhos, Luciana e Felipe, pela compreensão e paciência nas ausências da vida familiar ao longo do processo; à minha mãe, Carolina, pelo apoio incondicional, sempre, e à minha colaboradora, Arlete, pelo suporte nas atividades do cotidiano, decisivo para as conquistas.

Quando eu morrer quero ficar

Quando eu morrer quero ficar,
Não contem aos meus inimigos,
Sepultado em minha cidade
Saudade.

Meus pés enterrem na rua Aurora,
No Paissandu deixem meu sexo,
Na Lopes Chaves a cabeça
Esqueçam.

No Pátio do Colégio afundem
O meu coração paulistano:
Um coração vivo e um defunto
Bem juntos.

Escondam no Correio o ouvido
Direito, o esquerdo nos Telégrafos,
Quero saber da vida alheia,
Sereia.

O nariz guardem nos rosais,
A língua no alto do Ipiranga
Para cantar a liberdade.
Saudade...

Os olhos lá no Jaraguá
Assistirão ao que há de vir,
O joelho na Universidade.
Saudade...

As mãos atirem por aí,
Que desvivam como viveram,
As tripas atirem pro Diabo,
Que o espírito será de Deus.
Adeus.

Mário de Andrade

RESUMO

Pitteri, Sirlei (2006). *Renovação e Gestão de Cidades. Experiências Participativas no Centro Histórico de São Paulo*. São Caetano do Sul, 2006, 156p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração. Universidade Municipal de São Caetano do Sul – IMES.

A questão dos centros metropolitanos ganha importância cada vez maior para as nações nesta virada de milênio. Os projetos de revalorização das áreas centrais das cidades transformaram-se em uma das funções básicas dos governos, pelo consenso de que a reorganização espacial está intimamente relacionada aos sistemas de produção econômico-político-sociais da atualidade. Desse modo, as cidades representariam possíveis plataformas de desenvolvimento econômico e promoção da inclusão social mediante a geração de empregos e de renda. Essa abordagem sugere uma reflexão sobre o dilema do *desenvolvimento urbano x inclusão social*, enorme desafio diante das tendências excludentes, cada vez mais acentuadas, em especial nos países emergentes. A integração entre as esferas pública e privada em experiências participativas é outra questão a avaliar, principalmente em sociedades com processos democráticos ainda não totalmente consolidados. O presente estudo tem por objetivo analisar as experiências participativas de renovação e de gestão do Centro Histórico de São Paulo por meio dos projetos estratégicos, seus desdobramentos e resultados, sob a ótica das organizações contemporâneas, com destaque para as ações coletivas e o exercício da cidadania. A importância que assumiram as metrópoles – que atraem um contingente humano sempre maior e, em sua esteira, os dilemas da atualidade – justifica a oportunidade do estudo proposto.

Palavras-chave: experiências participativas, renovação de cidades, gestão de cidades, Centro Histórico de São Paulo.

ABSTRACT

Pitteri, Sirlei (2006). *Renewal and Town Centres Management. Participative experiments in São Paulo historic town centre*. São Caetano do Sul, 2006, 156p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Administração. Universidade Municipal de São Caetano do Sul – IMES.

The issue of metropolitan town centres has grown more and more important in the last years, with projects to renovate town centre areas assuming particular significance for public administration, the more so because spatial reorganization is closely entwined with the social, economic, cultural and political production systems of present-day society. Large towns would then likely represent a platform for the economic development and social inclusion through the offering of jobs and the generation of revenues. Such an approach invites for a reflexion about the dilemma *urban development x social inclusion* – a challenge facing the excluding trends haunting especially developing nations. The integration of private and public sectors in participative experiments is yet another issue worth examining, mainly in societies where democracy is still not consolidated. This study purposes to analyse the participative experiments in the plan for the renovation and administration of São Paulo historic town centre by assessing the joint strategic projects, their unfolding and outcomes, in the view of contemporary organizations, with special attention to collective actions and the practice of citizenship. The importance attained by metropolises – attractive hubs for an ever-growing human mass trailing behind all the dilemma of our time – validates the timeliness of this study.

Key words: participative experiments, town centres renewal, town centres management, São Paulo historic town centre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema do enfoque sistêmico no Centro Histórico de São Paulo.....	19
Figura 2 – Quadro de referência de Cidades Estratégicas de Borja (1996).....	20
Figura 3 – Esquema das abordagens conceituais sobre cidades no cenário global..	26
Figura 4 – Maiores aglomerações urbanas, 1950, 2000, 2015.....	53
Figura 5 – Camen Yards, Baltimore, Maryland - EUA.....	57
Figura 6 – Downtown Baltimore, Maryland - EUA.....	58
Figura 7 – Wasserturm, Prenzlauer Berg, Berlim - Alemanha.....	60
Figura 8 – Bairro Prenzlauer Berg, Berlim - Alemanha.....	61
Figura 9 – Plaza Mayor, Lima, Peru.....	64
Figura 10 – Singapore Harbour nos anos 1960 e em 2000.....	67
Figura 11 – Jantar Mantar, Observatório do século XVIII, Delhi, Índia.....	69
Figura 12 - Peça publicitária de divulgação do conceito Bhagidari, Delhi, Índia.....	70
Figura 13 - Participação dos continentes no Programa de Melhores Práticas.....	73
Figura 14 – Origem e Alocação dos Recursos Downtown Partnership of Baltimore...	74
Figura 15 – Jardim da Luz, Centro Histórico de São Paulo, 1930.....	81
Figura 16 – Teatro Municipal de São Paulo.....	83
Figura 17 – Crescimento populacional de São Paulo entre 1872 a 1920.....	84
Figura 18 – Esquema técnico do Plano de Avenidas de Prestes Maia, 1930.....	89
Figura 19 – Evolução de moradores em favelas de São Paulo, 1970 a 1985.....	93
Figura 20 – Declínio da indústria e crescimento de serviços em São Paulo.....	96
Figura 21 – Planejamento financeiro do programa Ação Centro	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 AS CIDADES NO CENÁRIO GLOBAL.....	25
1.1 Emergência das Cidades-Região.....	26
1.2 A Cidade-Organização.....	34
1.3 Cidades Estratégicas	39
1.4 Competitividade e Inclusão Social.....	48
2 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO MUNDO.....	55
2.1 Baltimore (EUA) - Empreendedorismo e as Alianças Estratégicas.....	56
2.2 Prenzlauer Berg (ALEMANHA) - Reordenamentos Habitacionais.....	59
2.3 Lima (PERU) - Organização do Comércio Informal.....	63
2.4 Cingapura (ÁSIA) - O Processo de Globalização da Cidade-Região.....	66
2.5 Delhi (ÍNDIA) - Projeto <i>Bhagidari</i> : Qualidade de Vida e do Meio Ambiente.....	68
3 SÃO PAULO: DA CIDADE DE TAIPA À METRÓPOLE CULTURAL.....	77
3.1 Histórico da Formação da Cidade de São Paulo.....	77
3.2 Perspectivas e Desafios para a Cidade Estratégica.....	95
4 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO PAULO.....	101
4.1 As Propostas de Renovação do Centro Histórico de São Paulo.....	103
4.2 A Análise das Propostas para uma Cidade Estratégica.....	112
4.3 Desafios para a Gestão do Centro Histórico de São Paulo.....	134
CONCLUSÃO.....	139
REFERÊNCIAS.....	145
ANEXOS.....	154
Anexo I – Decreto n.º 46.507, de 17 de outubro de 2005.....	154

INTRODUÇÃO

Como todo e qualquer trabalho acadêmico, este estudo é resultante de motivações pessoais e da oportunidade de se elaborar um estudo sobre as cidades, tema que vem sendo considerado uma importante e atual referência no cenário contemporâneo. As primeiras percepções sobre as recentes modificações urbanísticas por que passa o Centro Histórico¹ da cidade de São Paulo sugerem algumas semelhanças com as imagens oficiais de inúmeras metrópoles localizadas em todos os continentes. Os projetos urbanísticos atuais pretendem um *embelezamento* das cidades através da reurbanização e reordenamentos habitacionais em áreas degradadas pela desativação de indústrias; recuperação ambiental em áreas de vegetação destruída e rios poluídos; restauração de portos, aeroportos, praças, parques, jardins, ruas e avenidas e, atenção especial tem sido dada aos centros das cidades, onde se promovem a requalificação de edifícios históricos e a criação de novos espaços de cultura, diversão e lazer. Conforme se constatou, as cidades estão sendo, de fato, abordadas sob um novo enfoque.

Cidades renovadas, cidades reinventadas ou *cidades estratégicas* são algumas das expressões que vêm sendo utilizadas para identificar as cidades que se transformam com a finalidade de se posicionarem no cenário internacional como os novos atores na era da globalização. As transformações urbanísticas resultantes de projetos estratégicos, adotados pelos governos municipais, pretendem transmitir por imagens oficiais, a mensagem de uma consciência ecológica em seu sentido mais amplo. Motivadas pelo consenso de que a reorganização espacial está intimamente relacionada com as novas exigências dos sistemas econômicos, políticos e sociais emergentes no novo milênio, as cidades podem representar possíveis plataformas para o desenvolvimento local, que atrairiam investimentos externos e conseqüente geração de emprego e renda.

Segundo Borja (1996, p.79), o século XX foi o *século das cidades*, mas o século XXI será urbano: “o progresso econômico, o bem-estar-social e a integração cultural dos

¹ Anexo I – Decreto municipal nº 46.507, de 17 de outubro de 2005. Mapa do Centro Histórico de São Paulo.

povos determinar-se-ão, em grande parte, nas cidades”. Mário Covas, ex-governador de São Paulo, lembrava que no Brasil de hoje, como no de ontem, os municípios desempenham papel semelhante na formação dos primeiros alicerces da unidade nacional e a primeira base de desenvolvimento, pois “é nas cidades que tudo se dá: as oportunidades de trabalho e de lazer, a difusão da educação e da cultura, o exercício mais imediato da cidadania” (COVAS, 1999, p.3).

Parece haver um paradoxo entre a importância das cidades no novo ambiente de conectividade global, ou seja, a globalização que maximiza o uso e o poder dos fluxos intangíveis e parece não valorizar o espaço físico. Então, para que cidades? Wilhelm (2005) acredita que a vida do século XXI poderá vir a se caracterizar por um novo Humanismo, ou seja, um Renascimento em que as pessoas aprenderão a transformar informação em conhecimento, multidisciplinaridade em transversalidade, neoliberalismo econômico em pós-capitalismo social, trabalho em realização, hierarquias em redes, exclusão social em inclusão, injustiças contra a mulher em valorização das diferenças de gênero. E essas transformações ocorrerão nas cidades, pois é nelas que se dá o processo de transformação, a geração de uma sociedade justa e de uma *res publica*² apropriada por todos.

Muito já se escreveu sobre a cidade de São Paulo, em especial sobre as transformações urbanas que tiveram início no final do século XIX, cujas obras compõem um vasto e rico acervo sobre os principais momentos da sua evolução urbana. Um dos trabalhos mais recentes sobre o tema, do professor e urbanista Candido Malta Campos (1999)³, aponta para alguns dilemas da globalização e salienta a contradição existente no processo de inserção da metrópole paulistana na economia globalizada, pelo modelo de cidade mundial terciarizada e centralizadora das redes de informação, enquanto não se atacam os problemas de exclusão social, de renovação das áreas centrais e a busca da qualidade de vida urbana. A conclusão de Campos sugere uma nova atuação dos poderes públicos e da

² *Res pública* no sentido estrito senso, efetivamente como *coisa pública*, de todos e para todos. Origem do termo república, sistema político no Brasil desde 1889. Designa o estoque de ativos e o fluxo de recursos que o Estado e as entidades públicas não-estatais controlam.

³ A conclusão da pesquisa ocorreu em 1999, quando o autor obteve o título de doutor com a tese que deu origem ao livro, *Os Rumos da Cidade: Urbanismo e Modernização de São Paulo*, publicado pela editora SENAC São Paulo, em 2002.

iniciativa privada a fim de se inverter as prioridades na solução dos problemas que, desde 1930, reafirmam o enfoque no sistema viário como solução para as questões paulistanas. Em resposta a esse dilema, percebe-se no Centro Histórico de São Paulo um intenso movimento de recuperação de grandes edifícios degradados, estações ferroviárias, intervenções urbanísticas em praças, parques, viadutos e edifícios, resultado da articulação entre governos estadual e municipal, empresas, entidades e representantes da sociedade civil.

Levantamentos preliminares indicam que a intensificação de parcerias entre empresas, governos estadual e municipal⁴, organizações não-governamentais e outros setores da sociedade que atuam no Centro Histórico de São Paulo são os principais promotores das ações que começam a ser percebidas pela população paulistana, nesse início de século XXI. A organização não-governamental (ONG), Associação Viva o Centro, formada em 1991, foi a primeira entidade constituída com a finalidade de promover o desenvolvimento da área central e tem sido um importante catalisador, tanto para a execução dos projetos urbanísticos, como na articulação entre governos e sociedade, a fim de criar soluções coletivas aos problemas do dia-a-dia. Os três projetos **São Paulo: Uma Nova Abordagem**, programa de **Ações Locais** e o programa **Ação Centro**, que constituem o objeto desse estudo, são as principais referências sobre as experiências participativas que vêm sendo conduzidas no Centro Histórico de São Paulo. O primeiro projeto, São Paulo: Uma Nova Abordagem, iniciado em 1991 e concluído em 2000, é o resultado de nove anos de estudos sobre os principais problemas recorrentes na Área Central⁵ da cidade de São Paulo, caracterizados principalmente pela degradação ambiental, provocada pela desocupação de edifícios e a transformação do espaço público em abrigos para a população excluída. Paralelamente aos grandes projetos de recuperação de praças, estações e edifícios, observou-se a necessidade de melhorar a gestão no entorno das obras recuperadas, o que envolveria a participação de todos os usuários do Centro Histórico. Assim, foi iniciado o programa de Ações Locais, em 1995, que dividiu a área central em 50 micro-regiões e em

⁴ Desde a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy (2001-2004) até a atual do prefeito José Serra (2005-2008), estão sendo implementadas políticas públicas voltadas à reurbanização do Centro Histórico de São Paulo.

⁵ A Área Central foi delimitada pelo projeto como sendo os sub-distritos Sé e República, que compõem o atual Centro Histórico e os sub-distritos adjacentes ao Centro Histórico: Bom Retiro, Santa Cecília e parcelas dos distritos Barra Funda, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.

cada uma delas incentivou a formação de núcleos constituídos por moradores e usuários das localidades, a fim de se desenvolver uma gestão compartilhada dos espaços públicos. O poder público municipal também vem adotando políticas convergentes a essas iniciativas, como a descentralização da gestão pública, através da criação de 31 subprefeituras que substituíram as administrações regionais e incorporaram funções das secretarias, em 2002 e investimentos e ampliações das áreas da cultura, lazer e turismo. A criação do programa Ação Centro (2003), por iniciativa da Prefeitura Municipal de São Paulo em parceria com a sociedade civil, é o projeto mais recente e tem como objetivo reverter o processo de degradação e desvalorização afetiva do Centro Histórico.

Desse modo, desvendar como ocorrem as experiências participativas para a renovação e gestão do Centro Histórico da cidade de São Paulo, motivaram a realização desse estudo. O crescimento de organizações privadas sem fins lucrativos é um fenômeno mundial e marca a transição para o século XXI, pela percepção da sociedade que o modelo dualista - governos e empresas - é insuficiente para solucionar os problemas contemporâneos. Assim como os governos estão desenvolvendo um caráter mais empreendedor, as empresas estão se tornando mais sensíveis com as questões ambientais. Os critérios de avaliação do sucesso empresarial começam a incorporar valores organizacionais que estão além da sustentação econômica e lucro financeiro. Dizem respeito também à preservação ambiental e à qualidade de vida das pessoas. Cappellin (2002) lembra que entidade empresarial de sucesso é aquela que sabe sintonizar-se com seu entorno e catalisar esforços da sociedade a fim de solucionar os problemas locais.

Atualmente estão se formando, nas localidades onde as empresas se constituem, as corporações não-lucrativas que movimentam os cenários das ações coletivas, cuja finalidade primordial é promover benefícios coletivos, conforme definição de Olson (1971):

Os benefícios coletivos, por natureza e característica, são indivisíveis e generalizados, devendo abranger todos os membros de uma organização independentemente de sua participação no processo que levou à conquista de benefícios” (OLSON, 1971, p.18).

A transposição do conceito de ações coletivas das grandes organizações para o cenário das cidades é justificável pelo fato de que o discurso contemporâneo sobre os novos arranjos nas organizações e instituições aplica-se às cidades, pois, ao se olhar para uma cidade como uma organização, percebem-se idéias e metáforas pelos traços distintos de complexidade, diversidade, contradição e ambigüidades que ambas possuem (FISCHER, 1996).

A complexidade do ambiente organizacional contemporâneo, colocado nessa perspectiva, evidencia duas possíveis vertentes: a primeira se situa no dilema da renovação de cidades sob a lógica do desenvolvimento urbano que promoveria a inclusão social por meio da geração de emprego e renda. Esse tem sido o grande desafio das metrópoles, em especial nos países emergentes, onde as tendências excludentes têm sido cada vez mais acentuadas nos últimos trinta anos. A segunda vertente se relaciona com a integração entre as esferas pública e privada na gestão das cidades. No Brasil, esse processo é muito recente e está intimamente relacionado ao desenvolvimento da democracia ao longo de quase toda a sua história, pela forte ingerência de regimes autoritários e centralizadores e com predominância da tradição paternalista.

As primeiras indagações surgem a partir da tomada de decisão sobre os projetos que vêm sendo implantados: O que motiva a escolha dos projetos a serem desenvolvidos? A tomada de decisão envolve quais segmentos da sociedade? Os projetos visam o benefício da sociedade através de iniciativas não-públicas? Seriam essas ações capazes de aproximar diferentes setores do governo, a fim de racionalizar e otimizar recursos para executá-las? Esses processos estariam contribuindo para que a população adquira *empowerment*⁶ a fim de atuar e transformar efetivamente suas vidas e de seus ambientes? Como ocorre o exercício da *cidadania*⁷ a partir da implementação desses projetos?

⁶ A expressão *empowerment* é comumente utilizada em inglês. A tradução literal seria *empoderamento*, que deve ser entendida como ganho de poder político da sociedade.

⁷ Cidadania, nesse contexto, deve ser entendida como a atitude que leva o indivíduo a se afirmar na sociedade, por meio da aquisição de direitos e, com isso, ampliar sua capacidade de proposição e execução de ações intersetoriais que se traduzam em melhorias da qualidade de vida, individual e coletiva dos moradores e usuários, e da qualidade ambiental das localidades.

Nesse sentido, de forma geral, pergunta-se: Como ocorrem as experiências participativas para a renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo, na perspectiva de uma melhor competitividade da cidade de São Paulo, no cenário globalizado?

Tendo em vista tais indagações, esse estudo tem como objetivo geral analisar os projetos desenvolvidos e articulados pela Associação Viva o Centro, na década de 1990, como experiências participativas para a renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo.

De forma específica, esse trabalho pretende:

- a) Situar os projetos de experiências participativas que ocorrem no Centro Histórico de São Paulo no processo contemporâneo mundial de gestão de cidades;
- b) Efetuar considerações sobre a integração das esferas pública e privada nas experiências participativas;
- c) Apontar como os projetos de experiências participativas consideram a inclusão social e o desenvolvimento econômico numa perspectiva do dilema das metrópoles.

Atualmente, essas questões se justificam, pois, a renovação dos centros metropolitanos ganha importância cada vez maior para as nações com a entrada do novo milênio. Os projetos de revalorização das áreas centrais das cidades se transformaram em uma das funções básicas dos governos, pelo consenso universal de que a reorganização espacial estaria intimamente relacionada com os novos sistemas de produção econômico-político-sociais da atualidade. Desse modo, as cidades representariam possíveis plataformas de desenvolvimento econômico e promoção da inclusão social pela geração de emprego e renda. Os processos de renovação de cidades vêm movimentando setores públicos e privados em diversas localidades do planeta, que partem de experiências participativas com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano para erradicar a pobreza, promover a preservação ambiental e criar condições para o desenvolvimento sustentável das localidades, o que pode ser traduzido em inclusão social.

Metodologia

Uma das primeiras dificuldades encontrada para a elaboração desse estudo foi decidir sobre as bases teórico-metodológicas mais adequadas às abordagens necessárias, pois o que está em questão, nesse caso, é a construção de um conhecimento científico dos fatos sociais. Esse tema ainda tem se mostrado bastante controverso nos meios acadêmicos, em especial no campo das ciências aplicadas – como é o caso da Administração - pela sua posição intermediária em relação às outras áreas do conhecimento, que possuem objeto próprio de pesquisa. A multidisciplinaridade envolvida na Administração leva o pesquisador a se envolver com questões racionais e não-rationais de forma interativa e dinâmica ao longo dos processos, tanto espaciais quanto temporais, a fim de encontrar convergências entre os marcos teóricos e os fenômenos da realidade, que possam resultar em generalizações.

Existe uma percepção remanescente nos meios acadêmicos de que a única noção coerente e precisa de cientificidade, que podemos tomar como critério, é a que derivou do longo processo histórico que constituiu as bases da ciência moderna⁸, e que, por conseguinte, a única maneira de construir uma verdadeira ciência dos fatos sociais é proceder a uma completa objetivação e racionalização do social. Mas, se efetivamente essa maneira de ver pode ser sustentada, ela implica que a abordagem compreensiva não pode ser científica. Uma grande interrogação se ergue a propósito do estudo dos fenômenos sociais, como questiona Ladrière:

Pode-se recorrer, nesse domínio, aos métodos que mostraram seu valor no domínio das ciências da natureza? A própria idéia de um conhecimento científico é aplicável quando tratamos de uma ordem de realidade na qual o homem intervém a título essencial enquanto agente? Desde o momento em que a ação desempenha um papel, existe inevitavelmente referência a motivações, objetivos e valores. Ora, pode-se tratar esses componentes da

⁸ A ciência moderna teve sua origem com a revolução científica Copérnico-Galileana (1473 – 1642), que tirou a Terra do centro do universo, por meio da invenção do telescópio e da comprovação matemática da Cosmologia Copernicana. Definiu-se, assim, a matemática como a base necessária e racional para reinterpretar os conceitos aristotélicos predominantes ao longo de mais de 1.500 anos. Burt (1991) faz uma análise de como os conceitos aristotélicos vão sendo adaptados às novas teorias científicas apoiadas na matemática: “A causalidade passa a ser reinterpretada em termos da simplicidade e harmonia matemáticas (BURTT, 1991, p.48)”.

ação à maneira das propriedades de um objeto físico, pode-se *objetivá-los*? Não se estaria aqui, ao contrário, na presença de uma ordem da realidade que escapa radicalmente, e por razões de princípio, a qualquer tentativa de objetivação? (1975, p.9).

Além da questão da cientificidade das práticas sociais, existe ainda a questão do ambiente social da pesquisa, bem mais amplo do que todas as práticas sociais, como lembra Bruyne (1975, p.31) ao afirmar que, embora não se pretenda entrar na análise das relações complexas entre a ciência e a sociedade ou da produção de uma pela outra, parece útil discernir determinados campos de influência relativos à pesquisa científica que limitam ou contrariam a liberdade das escolhas metodológicas do pesquisador:

A organização social da pesquisa não escapa aos conflitos políticos e sociais e os cientistas não estão acima da disputa social e política. Tampouco, sua ciência se reduz à ideologia dos atores que se confrontam (TOURAINÉ apud BRUYNE, 1975, p.31).

Por outro lado, vale lembrar que, sendo o pesquisador membro de uma sociedade particular, sua atividade é permitida e legitimada de um certo modo pelo sistema sócio-cultural dessa sociedade. O conjunto de pesquisadores, as teorias e as experiências, os rituais e as normas, as instituições acadêmicas e científicas exercem um controle direto sobre toda pesquisa e apresentam aspectos restritivos como conservadorismo, modas, dogmatismo e outros, mas sua contribuição positiva é fundamental, pois elas representam o lugar crítico de controle mútuo, da elaboração intersubjetiva que garante a objetividade científica. (BRUYNE, 1975, p.32).

Esta pesquisa foi, fundamentalmente, qualitativa. Inicialmente, foi elaborado um estudo exploratório, cujo objetivo foi organizar o referencial conceitual, de modo lógico e coerente, para que se chegasse à formulação do problema de pesquisa. Contudo, o processo de conhecimento não é linear e uniforme e implicou em redefinições e novas descobertas que não eram observáveis previamente.

A análise das experiências participativas nos processos articulados no Centro Histórico de São Paulo exigiu a elaboração de um estudo anterior. A natureza das

transformações urbanísticas que ocorrem no Centro Histórico de São Paulo é resultante de acontecimentos históricos e do contexto sócio-econômico-político-cultural em que se encontra a metrópole atualmente. Foi necessário, portanto, efetuar um apanhado histórico dos principais episódios e contextos políticos em que essas transformações ocorreram, especialmente nos aspectos que convergem para o objeto dessa pesquisa, partindo-se, assim, de uma pesquisa bibliográfica.

Para se elaborar a pesquisa exploratória, optou-se pela abordagem sistêmica, conforme esquema ilustrado na Figura 1, a seguir. A opção pelo enfoque sistêmico deveu-se, sobretudo, porque o quadro sistêmico de análise reconhece numa problemática qualquer de pesquisa a predominância do todo sobre as partes e, por conseguinte, aborda seu objeto sob a forma coerente e globalizante dentro de uma rede de relações. Tal quadro tende a prestar contas da totalidade das realidades sociais estudadas por meio das relações entre seus elementos. O enfoque sistêmico parte da ótica de que todo sistema se caracteriza por certa dose de conflito, tanto internamente quanto na convivência com outros sistemas, capaz de manter e recobrar o equilíbrio da persistência histórica, na necessidade de constante adaptação a novos momentos e novas circunstâncias. A capacidade de elaborar uma resposta adequada para os conflitos que surgem é característica típica do dinamismo sistêmico. Nisso reside sua condição de persistência histórica e por isso, é hoje uma metodologia extremamente difundida, de grande influência e tem sido utilizada com muita freqüência em disciplinas acadêmicas relacionadas às ciências aplicadas, principalmente na administração pública, administração das empresas e economia e política (BRUYNE,1975; DEMO,1987; TRIVIÑOS,1987).

O conceito de Cidade-Organização foi delimitado ao Centro Histórico da cidade de São Paulo de acordo com o esquema representado na Figura 1, a seguir.



Figura 1 – Esquema do enfoque sistêmico no Centro Histórico de São Paulo.

Além da representação integrada das três esferas que atuam no Centro Histórico, empresas, poder público e sociedade civil, existe a representação esquemática, das três dinâmicas que devem ser levadas em conta e dos cinco desafios que devem ser enfrentados para que as *Cidades Estratégicas* alcancem o desenvolvimento sustentável, na concepção de Borja (1996). Desse modo, as *Cidades Estratégicas* se transformariam dentro de um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais nessa virada de milênio.

A adoção do quadro de referência tem a finalidade de auxiliar na sistematização das análises das principais percepções obtidas nas pesquisas realizadas, de modo a autenticar os significados entre o referencial teórico e os fatos da realidade do Centro Histórico de São Paulo.

Os três projetos **São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem, Ações Locais e Ação Centro** são as principais referências sobre as experiências participativas que vêm sendo conduzidas no Centro Histórico de São Paulo. Foram estudados por meio de pesquisas bibliográfica e documental e validados por meio de observação direta e participante, coleta de depoimentos de autoridades, jornalistas, profissionais e especialistas envolvidos, moradores, comerciantes, usuários e outros. Os procedimentos para coleta de informações se concentraram em verificar se existe consonância entre o quadro de referência proposto por Borja (1996), conforme Figura 2, a seguir:

DIMENSÃO	DESAFIOS
<p style="text-align: center;">ECONÔMICA</p> <p>Os projetos propostos e/ou desenvolvidos apresentam evidências sobre a capacidade de reativação das bases produtivas nas localidades?</p> <p style="text-align: center;">SOCIAL</p> <p>Existe integração efetiva entre as esferas públicas e a sociedade?</p> <p>As experiências participativas estão contribuindo para que a população adquira <i>empowerment</i> a fim de atuar e transformar efetivamente suas vidas e de seus ambientes?</p> <p>A cidadania que se exerce nos ambientes renovados se aproxima dos conceitos propostos para este estudo?</p> <p style="text-align: center;">POLÍTICA</p> <p>Os poderes públicos criam incentivos que complementem as dimensões anteriores?</p>	<p style="text-align: center;">NOVA BASE ECONÔMICA</p> <p>Como estão sendo constituídas as novas bases econômicas no Centro Histórico de São Paulo?</p> <p style="text-align: center;">INFRA-ESTRUTURA URBANA</p> <p>Qual a adequação da infra-estrutura urbana das localidades dos projetos e que medidas estão sendo adotadas para harmonizar os recursos existentes, as funcionalidades dos mesmos e as estratégias propostas?</p> <p style="text-align: center;">QUALIDADE DE VIDA</p> <p>Como os usuários, servidores públicos, empresários e moradores das áreas que estão sofrendo intervenções urbanísticas percebem a qualidade de vida e a integração social?</p> <p style="text-align: center;">INTEGRAÇÃO SOCIAL</p> <p>Como os usuários, servidores públicos, empresários e moradores das áreas que estão sofrendo intervenções urbanísticas percebem a qualidade de vida e a integração social?</p> <p style="text-align: center;">GOVERNABILIDADE</p> <p>Quais as medidas que estão sendo adotadas para viabilizar a governabilidade do Centro Histórico de São Paulo?</p>

Figura 2 – Quadro de referência de Cidades Estratégicas de Borja (1996).

As pesquisas bibliográfica e documental envolveram as seguintes fontes de dados:

- a) Documentos oficiais da cidade de São Paulo: legislação, planos, projetos, publicações de entidades oficiais e não-oficiais, folhetos, programas de rádio e TV, portal institucional na internet e outros.
- b) Revistas eletrônicas do Centro de Estudos da Metrópole; do Arquivo do Estado de São Paulo; do Departamento de Patrimônio Histórico da cidade de São Paulo; Instituto Brasileiro de Administração Municipal;
- c) Documentos oficiais, periódicos locais das cidades pesquisadas: Baltimore, Berlim, Lima, Cingapura e Delhi.
- d) Publicações em livros e artigos acadêmicos sobre as cidades de Baltimore, Berlim e Cingapura.
- e) Base de dados Best Practices and Local Leadership Programme.
- f) Portal oficial UN-HABITAT.
- g) Associação Viva o Centro: portal institucional, publicações eletrônicas, *clipping* de matérias veiculadas em periódicos locais.
- h) Documentos oficiais e biblioteca da Associação Viva o Centro.
- i) Publicações da Associação Viva o Centro.
 - i. *Revista URBS*: Foram 38 edições bimestrais, publicadas até dezembro de 2005, contendo informações, artigos, depoimentos sobre as atividades no Centro de São Paulo e sobre a Associação Viva o Centro.
 - ii. *Informe*: Boletim quinzenal contendo noticiário e opinião sobre os temas de utilidade da área central do Município São Paulo.
 - iii. *InterAção*: Publicação em formato de boletim destinado à divulgação das Ações Locais e dos temas mais imediatos sobre o Centro de São Paulo.
 - iv. *Na Imprensa*: Publicação trimestral da Associação Viva o Centro. Clipping em forma de revista para a divulgação da Associação Viva o Centro através de reportagens sobre a sua atuação no Centro.

As observações diretas e participantes dos ambientes estudados ocorreram em dias e horários distintos, no período entre novembro de 2005 a fevereiro de 2006, com a finalidade de identificar e analisar as percepções e sentimentos, objetivos e

subjetivos, que surgem nos usuários e freqüentadores dos locais estudados. Os registros dessas observações foram efetuados por meio de anotações e fotografias, e, quando analisadas, originaram novas questões levando à necessidade de se efetuar entrevistas espontâneas com usuários das localidades, servidores públicos, motoristas de táxis, lojistas, camelôs, admiradores do Centro Histórico, professores, jornalistas, formadores de opinião em geral, turistas e moradores das localidades. As entrevistas espontâneas foram por meio de conversas informais, conduzidas objetivamente com a finalidade de se constatar, ou não, as percepções obtidas nas observações. Por fim, observou-se o grau de preservação e limpeza das ruas, praças, edifícios recuperados, quantidade de pessoas circulantes nas áreas observadas em dias, horários e locais distintos, durante os dias da semana e feriados, quantidade de servidores públicos e privados para a manutenção e vigilância dos espaços e eventuais conflitos entre usuários e servidores.

Uma consideração final se faz necessária. Esse estudo foi predominantemente conceitual, onde se procurou estudar as organizações e as relações que se constituem entre elas. Portanto, o objetivo maior foi desvendar o que não se dá na aparência das realidades estudadas, pois nem sempre as relações podem ser observadas de forma direta. Foi preciso encontrá-las também na estrutura, nos modelos de gestão, nas políticas e estratégias estabelecidas. Contudo, a observação direta e participante se constituiu de complemento importante para o entendimento dos fatos da vida cotidiana no Centro Histórico de São Paulo, que permitiram algumas conclusões e sugestões para estudos futuros. A premissa desse estudo é que não se constituiu de um simples trabalho de coleta de dados, mas, de uma constante avaliação crítica que permitiu construir alguns significados a partir das experiências concretas de gestão compartilhada entre as pessoas e as organizações no contexto das localidades investigadas.

Limites e Estrutura

As dificuldades para a elaboração desse estudo surgiram em decorrência das inúmeras dimensões que o tema sugere para a sua sistematização. A despeito da

relativa facilidade para o levantamento bibliográfico e documental⁹, a disponibilidade de informações não tratadas de modo sistemático foi uma das maiores dificuldades encontradas para se construir os instrumentos de mediação entre os marcos teóricos e os fatos da realidade, sem que se perdesse o foco do objeto de estudo. O processo de sistematização demandou esforços e desafios constantes no refinamento metodológico, de modo a garantir que os elementos mais significativos nas inter-relações dos novos arranjos organizacionais fossem identificados e que dessem conta da compreensão do maior número possível de desdobramentos e resultados decorrentes das experiências participativas estudadas.

Contudo, trata-se de um instrumento metodológico experimental que deverá ser refinado, pois, as questões são abordadas em função das peculiaridades e características existentes em cada processo de renovação de cidades, conforme se verificou ao longo do estudo. Foram efetuados levantamentos em cinco cidades no mundo, uma em cada região geográfica, a fim de se identificar se tais critérios de análise se constituem em possíveis generalizações que poderiam ser caracterizadas como tendências mundiais contemporâneas. As percepções obtidas nas pesquisas iniciais demonstraram que essas dimensões estão presentes nas preocupações e exigências nos critérios de desenvolvimento urbano das cidades estudadas.

Por inúmeras limitações, de recursos físicos e de tempo, optou-se por uma pesquisa exploratória. Para se obter um entendimento em profundidade dos processos e seus desdobramentos, seriam necessárias pesquisas estruturadas e específicas sobre o modo como os desafios e as soluções dos problemas foram equacionados.

Na elaboração final do texto, delimitou-se 4 capítulos. No primeiro, encontra-se a abordagem do referencial teórico que contextualiza a importância estratégica das cidades como os novos atores do cenário globalizado. A crescente renovação de cidades em praticamente todas as nações mereceu um tratamento especial, abordado no capítulo 2, cujas considerações gerais se referem à tendência mundial do processo de renovação de cidades. O terceiro capítulo apresenta um breve histórico das transformações urbanísticas e principais processos políticos ocorridos

⁹ A literatura disponível sobre as localidades que se pretendeu explorar é farta e acessível, tanto em material impresso como em meios magnéticos e eletrônicos, bancos de dados e outros.

na cidade de São Paulo. O quarto e último, apresenta um breve resumo dos projetos que vêm sendo conduzidos que levam às principais análises sobre as experiências participativas para renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo. As análises foram efetuadas sob a referência de *Cidades Estratégicas*, proposto por Borja (1996) e dos principais desafios que devem ser gerenciados.

Finalmente, vale ressaltar que o presente estudo foi motivado pela crença de que a reflexão sobre os processos atuais de renovação urbana se constitui em importante e atual referência sobre a gestão das cidades, pela diversidade de novos arranjos que se constituem, pela mudança de mentalidade e de atitude dos atores envolvidos, conduzindo a novas perspectivas de *bem-viver* nas cidades. Experiências participativas com a finalidade de renovar as cidades por meio de ações coletivas significam, de algum modo, um novo ideal que têm permeado a vivência de grande parte da população, seja em países avançados, emergentes ou irrelevantes sob a ótica da economia global, independentemente de seus valores, crenças, orientações políticas, religiosas, sociais e culturais.

1 AS CIDADES NO CENÁRIO GLOBAL

Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. Contudo, existe uma ligação entre eles.

Ítalo Calvino

O cenário global na virada para o século XXI delinea uma nova configuração dos sistemas internacionais financeiros, sociais e culturais por conta da virtualidade resultante dos avanços tecnológicos que integra os povos e gera, ao mesmo tempo, facilidades e complexidades no cotidiano da população mundial. O conjunto de mudanças, decorrentes dessa nova configuração, deu origem às concepções de um Novo Regionalismo, em que as Cidades-Região despontam como os novos atores da economia global, pelo potencial de atração de investimentos externos e por suas funções estratégicas como os elos das redes de informação que se criam em todo o mundo. A importância estratégica das cidades, nesse contexto, levou ao movimento universal de renovação urbana por meio de projetos estratégicos que incorporam práticas gerenciais empresarias na gestão pública. Nesse sentido, os conceitos de Cidade-Organização e Cidades Estratégicas têm a finalidade de explorar os elementos envolvidos nos novos arranjos organizacionais que se constituem para a gestão das cidades e nas dinâmicas necessárias para o desenvolvimento sustentável das mesmas. As tendências excludentes, cada vez mais acentuadas pelas desigualdades sociais, levam ao dilema da competitividade versus inclusão social, o grande desafio dos governos em quase todos os países.



Figura 3 – Esquema das abordagens conceituais sobre as cidades no cenário global.

1.1 Emergência das Cidades-Região

A internacionalização financeiro-econômico-social não se caracteriza como um processo contemporâneo. Estima-se que esse fenômeno tenha surgido, como tendência, “pelo menos desde a viagem de Marco Pólo ao Extremo Oriente, com interrupções e recuos ocasionais, mas nada que fizesse a internacionalização sumir por longo período”, como escreve Singer (1997, p.39). Desde, pelo menos, os dois séculos anteriores às grandes navegações já existiam fortes laços comerciais entre

os grandes impérios asiáticos e a Europa, que intensificaram a prosperidade das repúblicas do norte da Itália (Gênova e Veneza). As grandes navegações promovidas por Espanha e Portugal, a partir do século XV, tiveram um papel importante na inclusão da África e das Américas no sistema de economia mundial, já em pleno funcionamento. A Oceania e alguns arquipélagos do Oceano Pacífico foram incorporados ao sistema econômico mundial no século seguinte.

Outros autores também questionam a recentidade da internacionalização dos fluxos. Hirst (1997) avalia que desde 1860 já existia uma ligação entre os mercados intercontinentais por meio de cabos telegráficos, possibilitando assim, o comércio diário e a determinação de preços através de milhares de milhas de distância, o que, na época poderia significar “uma inovação maior do que o advento do atual comércio eletrônico” (HIRST, 1997, p.338).

O mesmo pode-se dizer sobre o papel das cidades como unidades básicas da organização social. Uma das primeiras e principais teses de Aristóteles (384-322 a.C.)¹⁰ afirma que a cidade existe por natureza, porque perpetuar a espécie e viver são bens para todo ser vivo:

Ora, assim como a natureza não age sem propósito, tampouco os homens agem se o fim de sua ação não lhes aparecer como um bem realizável por essa mesma ação. Porque perpetuar a espécie e viver são bens para todo ser vivo, a natureza atua como princípio de movimento que visa à realização dessas finalidades, constituindo-se em causa da tendência seja para a conservação e preservação da vida e da espécie (bens em vista do quais os homens constituíram família e aldeia), seja para a vida na cidade, cuja finalidade é o *bem viver* numa comunidade autárquica (LOPES, 2005, p.2).

As cidades surgem como fruto da imaginação e do trabalho articulado de muitos homens – obra coletiva que delimita uma nova relação entre o homem e a natureza - onde ocorre a organização da vida social e conseqüentemente a necessidade de gestão da produção coletiva e do exercício político (ROLNIK,1995). Ao longo da história da humanidade, as cidades sempre representaram o palco das grandes funções sociais: lugar de troca e de diálogo; de cobiça, onde se origina a utopia da

¹⁰ *Política*, I, 2, 1252b 30.

segurança urbana; de poder, que quer fundar o bom governo preocupado com a justiça, mas que multiplica as injustiças e os marginalizados; lugar de orgulho, onde se inova em todas as áreas, aspira à beleza, reinventa o urbanismo e cria um imaginário urbano (LE GOFF, 1996).

Desse modo, o que se discute neste contexto são os reflexos *da virtualidade* em escala global - a grande protagonista das modificações qualitativas da internacionalização financeira, econômica e social - e como esses reflexos redefinem o papel das cidades como os novos atores no cenário do século XXI. Rolnik (1995) lembra que não existem mais muralhas, ao contrário das cidades antigas, fechadas e vigiadas, para defender-se dos inimigos internos e externos. A metrópole contemporânea se estende ao infinito e se caracteriza pela velocidade de circulação, onde fluxos de mercadorias, pessoas e capital se movem em ritmo cada vez mais acelerado, rompendo barreiras e subjugando territórios.

Na visão de Castells (1999), a virtualidade criou as condições necessárias para que o mundo se organizasse em uma *sociedade em rede*, em que a economia global ganhou uma dimensão inédita, pelo fluxo e troca de informação, capital e comunicação cultural quase que instantâneos. É no espaço de fluxos¹¹ que a economia mundial se desenvolve, criando redes que vão se multiplicando pelo planeta, ampliando o espaço para que o consumo e a produção ocorram e se regulem, simultaneamente. Essas organizações virtuais possibilitam ainda a operação de setores da economia e a difusão de culturas distintas que estão além das regulamentações nacionais ou internacionais, como, por exemplo, o comércio mundial de drogas e armas. Portanto, as instituições formais dos países, estados e cidades cederam espaço para organizações de poder das elites gerenciais dominantes, que não são, necessariamente, compostas pelas lideranças constituídas pelos dos sistemas formais e legais. A consequência é o enorme poder que essas redes adquirem para controlar sociedades inteiras, em geral dos países

¹¹ O conceito de espaço de fluxos é detalhadamente explicado por Castells (1999), como sendo um suporte material para os processos e funções dominantes na sociedade informacional em três camadas: a primeira é, realmente, um conjunto de circuitos eletrônicos baseados na tecnologia da informação em conjunto com a base material tradicional da sociedade mercantil; a segunda é constituída por seus nós, ou seja, centros de importantes funções estratégicas e centros de comunicação e a terceira camada é a organização espacial das elites gerenciais dominantes (e não das classes) que exercem as funções direcionais em torno das quais esse espaço é articulado (CASTELLS, 1999, pp.501-507).

emergentes, pelos seus problemas de desigualdades sociais, que cada vez mais se tornam dependentes do capitalismo global.

Se o poder formal está cedendo espaço para as sociedades em rede, a pergunta que surge é: como ficam as instituições constituídas pelos Estados-Nação, que têm a responsabilidade pela regulação do *Estado de Bem-Estar*?¹² A abordagem de Ohmae (1996) sobre a nova economia mundial aponta tendências para a emergência dos Estados-Região¹³, pois a globalização fez com que a argamassa que mantém coesos os Estados-Nação começasse a se dissolver. Atribui, como principais causas para essa ruptura, as súbitas mudanças na dinâmica industrial, nas informações disponíveis, nas preferências dos consumidores e nos fluxos de capitais. Os Estados-Nação perderam o sentido, enquanto unidades delimitadas politicamente, pois não conseguem atender as demandas sociais e econômicas numa época de exigência de um Estado público mínimo e por subsídios ilimitados em nome do interesse nacional. Ao Estado-Nação, a questão básica continua sendo a proteção do território, de recursos, de empregos, de setores industriais e até mesmo da ideologia. Exemplifica a radical transformação da economia chinesa decorrente dos efeitos da virtualidade na internacionalização sócio-político-cultural:

Mais de trinta mil mulheres vendem, agora, produtos da Avon de porta em porta somente em Guangdong (China); em Xangai, mercado em que a Avon ingressou recentemente, são mais seis mil. Essas vendedoras, tanto quanto as moças que arrebatam avidamente seus produtos, provavelmente já nem sabem mais quem foi Karl Marx. Suas mentes estão voltadas para as possibilidades subitamente abertas através do mercado global, e não para as preocupações retrógradas do Estado-nação ao qual pertencem. (OHMAE, 1996, p.74).

O florescimento das regiões na Ásia e Oceania, no período de 1984 a 1993, é notável pelos investimentos nacionais e estrangeiros. Em dezenove países, ocorreu a formação de 947 empresas, com investimentos totais em torno de U\$ 76 bilhões.

¹² Estado de Bem-Estar reconhece o direito de todo cidadão a receber recursos capazes de assegurar estabilidade econômica, saúde e educação (Marshall, 1965).

¹³ Estado-Região, também definido nesse estudo como Cidade-Região, é um conceito criado no quadro teórico do Novo Regionalismo, cujo significado pode ser expresso como uma localidade que apresenta um desenvolvimento sustentável por suas relações sócio-econômicas globais, independentemente da jurisdição política federal a que pertencem.

São as modernas técnicas de marketing que moldam as economias dos Estados-Região. A meta é promover o desenvolvimento de comunidades de interesses flexíveis através de redes locais¹⁴. Essas redes proporcionam múltiplos fóruns para a colaboração e a troca de opiniões. Porém, agregadas, também possibilitam as economias de serviço que legitimam a infra-estrutura regional para a comunicação e a conexão com a economia global (OHMAE, 1996, p.80-91).

Sassen (1998) descreve como ocorre a integração dos processos globais com a localidade, nos aspectos de gerenciamento de projetos, finanças e processos. As cidades funcionam como eixos regionais na economia mundial, alimentando o crescimento das funções exercidas pelas matrizes das multinacionais de grande porte e o crescimento da economia de acumulação flexível baseada numa estrutura terciarizada. Elas são, portanto, espaços fundamentais para a produção destinada às empresas, pois, favorecem a formação de um novo complexo de prestação de serviços, usando a coordenação e os requisitos de planejamento das grandes corporações transnacionais.

Os países asiáticos, onde ocorrem inúmeros investimentos econômicos internacionais apresentam dimensões geográficas inexpressivas se comparadas à maioria dos estados brasileiros, além de regimes políticos praticamente autônomos, que se limitam aos poderes locais¹⁵. Desse modo, beneficiam-se enormemente da virtualidade para se adequarem à economia global, pela leveza e agilidade das suas instituições e pela autonomia política das federações, diferente das dificuldades encontradas em países de dimensões continentais.

Ohmae (1996), contudo, acredita que os limites pré-estabelecidos politicamente não devem interferir no desenvolvimento econômico dos Estados-Região, pois são unidades econômicas e não políticas e seu foco não tem nada de local. Elas podem residir dentro de um Estado-Nação estabelecido, porém, são motores de

¹⁴ Redes locais são estruturas organizadas entre empresas, em geral, situadas na mesma localização geográfica, que tenham objetivos e estratégias convergentes ou complementares, de modo que a atuação conjunta seja mais efetiva do que a operação isolada de cada uma. Os conceitos associados a essas alianças são Clusters, Arranjos Produtivos Locais (APLs) e outros, determinados pelos tipos de processos envolvidos, mercado de atuação, forma das alianças e outras variáveis.

¹⁵ Não faz parte do escopo desse estudo o aprofundamento da dinâmica sócio-econômico-política dessas localidades.

desenvolvimento tão poderosos porque sua orientação e ligação básica ocorre com a economia global, *portão de entrada* mais confiável no mundo globalizado, como acredita Ohmae (1996). No entanto, faz uma ressalva sobre essa questão, quando esclarece que um Estado-Região não é o mesmo que uma megacidade¹⁶, como Calcutá ou Cidade do México, embora possam ter o mesmo tamanho. A questão é que essas megacidades abrigam enormes contingentes humanos e não conseguem, ou não podem se voltar para a economia global em busca de soluções para seus problemas locais:

A essência do desafio lembre-se, não é resolver todos os problemas em nível local, mas possibilitar sua solução aproveitando os recursos globais. A eficácia dos Estados-Região depende de sua capacidade de explorar soluções globais (...) Onde existe a prosperidade, sua base é regional. E quando uma região prospera, sua boa fortuna se espalha pelos territórios adjacentes dentro e fora da federação política a que pertence (OHMAE, 1996, p. 95).

Ainda de acordo com Ohmae (1996), os Estados-Região não são e nem precisam ser inimigos do governo central. Tratados com cuidado, em cada federação, esses portões de entrada para a economia global poderão “até se revelar seus melhores amigos”:

A cidade de São Paulo seria um genuíno Estado-Região se o governo central brasileiro aprendesse a tratá-la como tal e permitisse sua integração na economia global (...) Caso o faça, ao menos uma região no Brasil poderia aderir a OECD¹⁷ dentro de cerca de dez anos. Caso não o faça – devido a preocupações com o mínimo público ou ao medo de que o equilíbrio entre as regiões seja sacrificado – o país como um todo poderá até sair da lista das economias recém-industrializadas (OHMAE, 1996, p.95).

Por outro lado, experiências de desenvolvimento regional em países e cidades européias, norte-americanas e mesmo latino-americanas têm demonstrado particularidades individuais envolvendo um sem número de fatores e cada experiência tem sido personalizada em função da sua realidade. Klink (2000) utiliza a expressão *Cidade-Região* para abordar as questões sobre o desenvolvimento

¹⁶ Segundo Castells (1999), o conceito de megacidades foi popularizado por vários especialistas em urbanização que atuam no cenário internacional, principalmente Janice Perlman, fundadora e diretoras da “Megacities Project” de Nova York.

¹⁷ OECD, ou OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

econômico sustentável em localidades pertencentes a países de dimensões continentais. Nesse caso, as relações de autonomia política com os Estados e Federações a que pertencem envolveriam questões de *governança*¹⁸ que, possivelmente, os pequenos países asiáticos não apresentem, nas esferas municipal, estadual e nacional. Dentre as mudanças fundamentais que caracterizam o papel das Cidades-Região, Klink (2000) aponta o crescente movimento de atividades econômicas em *redes transnacionais*¹⁹, cuja origem é difícil de traçar. Essas redes são um dos fatores de deslocamento das economias para a formação dos chamados blocos regionais como a União Européia²⁰ e o MERCOSUL²¹. As Cidades-Região seriam, portanto, plataformas privilegiadas para disputar mercados globais, aproveitando-se assim de uma série de vantagens de aglomeração (KLINK, 2000, p.11).

A tendência para o nível local se reafirmar como ator relevante no processo de reestruturação produtiva e territorial na escala mundial vem, crescentemente, sendo analisada em termos de um Novo Regionalismo, que ainda não apresenta um quadro teórico totalmente consolidado, por uma série de dúvidas dentro dos conceitos da economia clássica, pois essa reestruturação econômica tende a favorecer mais o capital em detrimento dos fatores de produção e do trabalho (KLINK, 2000, p.12).

O favorecimento do capital em detrimento da produção, apontado como uma das principais críticas ao Novo Regionalismo, se relaciona, de algum modo, com a tendência de *fragmentação e dispersão* das cidades contemporâneas, ao contrário das cidades modernas do século passado que se caracterizavam pela *agregação e*

¹⁸ Governança é uma tradução direta da expressão inglesa Governance. Constitui uma instância de coordenação que não se deve confundir com Governo enquanto instância política. A Governança tem as suas raízes no exercício da cidadania ativa através da governação partilhada entre o governo e a sociedade, ou seja, entre o sujeito e o objeto da governação (a OCDE chamou-lhe parceria governativa).

¹⁹ Redes transnacionais são redes entre empresas mundiais que operam em diferentes localidades, em geral com quadros de mão-de-obra mínimos em suas matrizes, se comparados aos quadros de mão-de-obra das localidades em que atuam.

²⁰ União Européia, anteriormente designada por Comunidade Económica Européia (CEE) é uma organização internacional constituída atualmente por 25 Estados-membros, constituído oficialmente em 1992, embora muitos aspectos dessa união já existam desde a década de 1950. Uma das características importantes dessa formação foi a criação do EURO, moeda única adotada por 12 dos 25 países participantes.

²¹ Integração entre os países sul-americanos Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a fim de promover a constituição de um Mercado Comum do Sul (26 de março de 1991).

articulação, conforme definição de Meyer, Grostein e Biderman (2004). Os avanços tecnológicos trouxeram novas exigências aos modos de produção econômica, privilegiando setores que se beneficiam de informações para obter maiores ganhos financeiros em detrimento dos que dependem de produção de bens e do trabalho com utilização de grande contingente de mão-de-obra, especializada ou não. Em função disso, os sistemas econômicos baseados na alta produtividade e na geração de empregos tendem a se tornar ineficientes em termos de resultados financeiros, se comparados às operações do mercado de capitais²². Essa tendência tem sido referenciada como a *Sociedade do Conhecimento*, prevista desde os anos 1970 por Toffler (2000)²³ como a *Terceira Onda* - o estágio da história da humanidade em que as relações econômicas seriam influenciadas pelos avanços tecnológicos.

Segundo Castells (1999), a era da informação está introduzindo uma nova forma urbana, a *Cidade Informacional*, designação que o autor utiliza para explicar que a nova cidade não é apenas uma forma simplificada por auto-estradas intermináveis e redes de fibras óticas. Trata-se, contudo, de um processo caracterizado pelo predomínio estrutural do espaço de fluxos com uma diversidade enorme de formas urbanas emergentes no novo período histórico. Essa nova configuração urbana tem marginalizado e ameaça tornar insignificantes países e povos inteiros excluídos das redes de informação.

Entretanto, Castells (1999) ressalta que a urbanização das megacidades nesse terceiro milênio apresenta uma importância estratégica no cenário contemporâneo, pois, apesar de todos os seus problemas sociais, urbanos e ambientais, atuam como centros de dinamismo econômico, tecnológico e social em seus países e em escala global. As megacidades atuam como motores do desenvolvimento que determinarão o desempenho econômico e o destino de seus países, seja nos Estados Unidos, na

²² Mercado de capitais são as operações promovidas por instituições financeiras, onde os resultados operacionais são decorrentes de compra e venda de dinheiro, baseados em sofisticados sistemas de informação e que não se vinculam necessariamente com a produção de bens ou com a produtividade de mão-de-obra semi-especializada.

²³ O autor enxerga a história da humanidade como uma sucessão de estágios de desenvolvimento, com a ocorrência de conflitos a cada vez que uma *onda* é substituída por outra. A primeira foi a pré-revolução industrial, em que a produção se destinava ao consumo de quem produzia; a segunda, quando o homem descobriu “que podia fabricar mais calçados do que a quantidade de pés em sua cidade”; a terceira em que as relações econômicas são influenciadas pela tecnologia de informação.

China ou qualquer outro país, pois as mesmas são os elos, os centros de inovação cultural e política e os pontos conectores às redes globais de todos os tipos:

A nova economia global e a sociedade informacional emergente de fato têm uma nova forma espacial que se desenvolve em vários contextos geográficos e sociais: as megacidades (...) são aglomerações enormes de seres humanos, todas elas (13 na classificação da ONU) com mais de dez milhões de pessoas em 1992, e quatro projetadas para ultrapassar vinte milhões em 2010. Mas o tamanho não é sua qualidade definidora. São os nós da economia global e concentram tudo isto: as funções superiores direcionais, produtivas e administrativas de todo o planeta; o controle da mídia; a verdadeira política do poder; e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens (CASTELLS, 1999, p. 495).

São Paulo é uma das megacidades que apresentam importância estratégica, tanto no que se refere à sua função de centro influente da economia mundial, mas também porque conecta enormes segmentos da população humana ao sistema global. As megacidades devem ser vistas em função de seu poder gravitacional em direção às principais regiões do mundo, pois articulam a economia global, ligam as redes informacionais e concentram o poder mundial. “São também depositárias de todos os segmentos da população que lutam para sobreviver, bem como daqueles grupos que querem mostrar sua situação de abandono, para que não morram ignorados em áreas negligenciadas pelas redes de comunicação” (CASTELLS, 1999, p.495).

1.2 A Cidade Organização

O espaço de fluxos, contudo, não permeia toda a esfera da experiência humana na sociedade em rede, pois a grande maioria das pessoas, tanto nas sociedades tradicionais como nas desenvolvidas, vive em algum lugar e, portanto, percebe seu espaço com base no lugar em que vive. Porém, estando o poder e as funções em nossas sociedades organizadas no espaço de fluxos, a lógica das organizações é alterada e cada vez mais as pessoas se sentem incapazes de compartilhar códigos culturais, o que ameaça sua perda de identidade:

Um lugar é um local cuja forma, função e significado são independentes dentro das fronteiras da contigüidade física (...) A menos que, deliberadamente, se construam pontes culturais, políticas e físicas com essas duas formas de espaço, poderemos estar rumando para a vida em universos paralelos, cujos tempos não conseguem se encontrar porque são trabalhos em diferentes dimensões de um hiperespaço social (CASTELLS, 1999, p.518).

Meyer, Grostein e Biderman (2004) acreditam que a constante remoção dos limites físicos é um atributo fundamental na reestruturação da metrópole contemporânea, que não deve ser confundida com nenhuma categoria particular de grande cidade – nem comercial nem tampouco industrial – diante das evidências e do porte das transformações introduzidas pelo processo de substituição física e funcional:

Assim, o novo organismo metropolitano só se tornou perceptível quando se percebe a metrópole contemporânea com um sistema, isto é, um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo. E, portanto, tal como a metrópole industrial, a metrópole contemporânea é também, e simultaneamente, uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômica e financeira, um mercado, um centro global de poder político e ainda um centro de irradiação de conhecimento e cultura a serviço do grande capital mundializado (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p.24).

As pontes culturais, políticas e físicas necessárias para integrar essas duas formas de espaço podem ser os novos arranjos que se formam entre as organizações das sociedades pós-capitalistas, pois, enquanto as origens das metrópoles modernas, independente de sua localização geográfica, se deveram ao movimento de *agregação e articulação*, ou seja, reunir em um todo diversos núcleos e cidades sob uma hierarquia funcional, na metrópole contemporânea as duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente a nova organização metropolitana são *fragmentação e dispersão*. “As formas de agir sobre o território baseadas na necessidade de se trabalhar de forma global, assumindo sempre a metrópole como um todo, seja através de normas ou de projetos de intervenção começa a ganhar terreno nas novas análises” (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p.25).

Fischer (1996) propõe um olhar sobre a cidade através de uma abordagem sistêmica que define seus contornos de *Cidade-Organização*: “a cidade é uma megaorganização – real e virtual, concreta e simbólica” (FISCHER, 1996, p.14). A *Cidade-Organização* reúne um sem-número de organizações, das mais simples às mais complexas, reais e virtuais, difusoras de uma simbologia vasta de significados e em muitas dimensões: sociedade, identidade, história, cultura, patrimônio, formação espacial, centralidades, sociedade, desenvolvimento econômico, cotidiano, cidadania, poder local. O conjunto múltiplo de ações coletivas forma um todo que, visto no seu conjunto, é maior que a soma das partes.

A busca de significado e de sentido para a expressão *Cidade-Organização* remete a conceitos e definições sobre o que seja uma organização. Olson (1971) lembra que o ponto lógico para iniciar qualquer estudo sistemático sobre organizações é o seu propósito, embora existam dúvidas sobre se haveria algum propósito simples que poderia ser considerado característico de todas as organizações em geral. De fato, um propósito característico da maioria delas, em especial nas de natureza econômica, é a promoção dos interesses de seus membros. Contudo, um tipo mais importante – o Estado – oferece benefícios que têm de estar disponíveis para todos se estiverem disponíveis para alguém. São os benefícios públicos, ou coletivos, ou comuns, de acordo com definição a seguir:

Os benefícios ou serviços mais elementares proporcionados por um governo, como defesa militar, proteção policial e o sistema de lei e ordem em geral, são benefícios que alcançam a todos ou praticamente todos na nação (...) são usualmente chamados de benefícios públicos (...) um benefício público coletivo ou comum é aqui definido como qualquer benefício que, se for consumido por qualquer pessoa, em qualquer grupo, não pode (...) ser negado aos outros membros desse grupo (...) aqueles que não pagam por nenhum dos benefícios públicos ou coletivos de que desfrutam não podem ser excluídos ou impedidos de participar do consumo desses benefícios, como podem quando se trata de benefícios não coletivos (OLSON, 1971, p. 26).

O propósito das organizações até o final dos anos 1980, poderia ser sistematizado pelo modelo dualista entre governos e empresas, ou seja, benefícios individuais decorrem de organizações econômicas e benefícios coletivos decorrem de

organizações públicas²⁴. Contudo, Drucker (1993) afirma que tal conceito de organização tornou-se insuficiente para refletir a real complexidade das organizações na nova sociedade do conhecimento:

Ninguém nos Estados Unidos – ou em qualquer outro lugar - falava em organizações até depois da Segunda Guerra Mundial. Mais uma vez, o *Concise Oxford*, respeitado dicionário inglês, não continha o termo em seu atual significado na edição de 1950. Os cientistas políticos e sociais falam em governo e empresa, de sociedade, tribo, comunidade e família. Mas organização ainda não entrou no vocabulário político, econômico e sociológico (...) A função das organizações é tornar produtivos os conhecimentos. As organizações tornaram-se fundamentais para a sociedade em todos os países desenvolvidos, devido à passagem de conhecimento para conhecimentos (...) Os conhecimentos por si mesmos são estéreis. Eles somente se tornam produtivos se forem soldados em um só conhecimento unificado. Tornar isso possível é a tarefa da organização, a razão para a sua existência, a sua função (DRUCKER, 1993, p.28-29).

Embora tal conceito de organização seja uma abordagem de maior poder explicativo às questões contemporâneas, Vieira e Carvalho (2003) ponderam que seria inapropriado desconsiderar conceitos sobre a teoria institucional de Selznick²⁵, ao afirmar que:

Embora as organizações sejam projetadas para atingir metas, as estruturas formais não conseguem subjugar as dimensões não-rationais do comportamento organizacional. Os indivíduos não agem puramente baseados nos seus papéis formais, assim como as organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais (VIEIRA e CARVALHO, 2003, p. 30).

A análise das organizações leva obrigatoriamente ao conceito de *campo organizacional*, como elemento central dessa teoria, pela associação com a idéia de que as organizações sobrevivem ao compartilharem valores reais e simbólicos em

²⁴ Embora a maioria das organizações públicas, até o início das privatizações que tiveram início no Brasil, no governo Collor (1990), provesses serviços coletivos que possuíssem um caráter de benefício individual, como por exemplo, serviços de saneamento básico, eletricidade, telefonia e fornecimento da água tratada e o não pagamento pelos serviços poderia provocar um corte no fornecimento individual, pode-se atribuir às organizações públicas seu caráter de provedor de benefícios coletivos, para esse estudo.

²⁵ Selznick é o precursor da perspectiva institucional na Teoria Organizacional. De acordo com Vieira e Carvalho (2003, p. 30), a teoria institucional não foi apresentada em uma única obra, mas dividida em vários livros e artigos.

um determinado espaço social. Na trajetória das organizações não ocorre, apenas, relações de trocas materiais, mas também relações de trocas de valores e crenças. De acordo com Vieira e Carvalho (2003), o principal questionamento teórico é descobrir e analisar quais são os valores que os principais atores sociais compartilham no campo organizacional, de que recursos e poderes dispõem e como os utilizam para a consecução de seus objetivos. Acreditam que o resultado final da acomodação das pessoas nas organizações constitui-se na configuração do campo, *temporariamente*, pois é natural que essa dinâmica se modifique de acordo com a alteração dos recursos de poder dos atores e com a mudança relativa na posição dos mesmos, com a entrada de uns e a saída de outros.

Para Drucker (1993), existe, de fato, um fator desestabilizador das organizações modernas, amparadas na inovação decorrente do conhecimento, ao contrário das aptidões humanas que mudam de forma lenta e não freqüente. O autor ressalta que toda organização de hoje precisa embutir em sua própria estrutura a *gerência da mudança*, ou seja, planejar o abandono em vez de tentar prolongar a vida de uma política, prática ou produto de sucesso. As organizações na sociedade pós-capitalista constantemente perturbam, desorganizam e desestabilizam a comunidade. Mudanças tecnológicas, por exemplo, provocam necessidades de respostas e ajustes nas organizações que, invariavelmente, substituem empregados antigos por outros que possuem competências adequadas aos novos padrões, o que é visto pela comunidade como injusto e levam a uma desestabilização social temporária (p.36). Esses conceitos relacionam-se diretamente à questão do poder nas organizações, agora configurado de outra forma. O poder absoluto atribuído aos chefes que regulavam o *bem-estar*²⁶ da comunidade mediante políticas de acomodação social não parece mais adequado na sociedade do conhecimento.

Esses pressupostos são suficientes para justificar e entender as novas formas de gestão que estão sendo adotadas nas cidades. Os planos estratégicos desenvolvidos através de gestão compartilhada entre governos, empresas e

²⁶ Referência ao original em inglês Welfare State - Os países capitalistas experimentaram um crescimento da participação do Estado na economia através, basicamente, de três mecanismos: regulamentação de alguns mercados, participação direta na produção por meio de empresas estatais e constituição de uma série de benefícios/ garantias sociais, o chamado Welfare State (Estado de Bem-Estar Social).

sociedade civil abrangem uma diversidade de soluções e de tipos de parcerias envolvidas e ainda não existem generalizações formalizadas. Contudo, percebe-se que a inércia das organizações ainda precisa ser enfrentada, especialmente em setores funcionais.

1.3 Cidades Estratégicas

A palavra *estratégia* vem do grego, que significa a *arte do geral* e também a *arte do general*. Em diferentes épocas tomou sentidos ligeiramente diferentes, mas diz respeito à função básica do *alto comandante*, às práticas que adota e à linha geral de condução dos esforços de um exército. Na área militar a estratégia está associada com as idéias e objetivos mutuamente excludentes, forças adversárias, conflito, conquista de territórios, realização de objetivos em situação de conflito, incerteza e risco. O pensamento estratégico na área militar, então, sempre focalizou a tomada de decisões de risco, o direcionamento eficiente de recursos rumo à realização de objetivos. Isto permite uma boa analogia com várias situações experimentadas em outras áreas, seja na política, nas atividades sociais, na administração de negócios e atualmente também na gestão das cidades.

Durante a primeira metade do século XX nenhuma empresa se preocupava em *formular estratégias* para atingir resultados, simplesmente porque o ambiente externo não exercia influências relevantes para o seu desempenho. Um planejamento orçamentário baseado na capacidade produtiva e metas comerciais estabelecidas no plano anual eram suficientes para seu bom desempenho e permanência no mercado. Ao longo da segunda metade do século XX, mais precisamente logo após o fim da Segunda Guerra Mundial (1946), surgiram ameaças externas ao desempenho das empresas, através da concorrência acirrada pelos mesmos clientes, que por sua vez se tornavam cada vez mais exigentes, obrigando as empresas a se aprimorar, tanto nas relações com o mercado, quanto na produtividade, otimizando seus processos internos para a aquisição de novas tecnologias e capacitação de seus empregados. O planejamento estratégico passa a ser a ferramenta de gestão adotada pelas empresas, cuja finalidade principal era

buscar o maior número de elementos que diminuíssem os riscos e as incertezas provenientes do ambiente externo. Então, *estratégia* pode ser definida como o posicionamento *racional e consciente* da empresa em determinado mercado, com determinados produtos ou serviços, para um determinado segmento de clientes. Quanto mais essa posição, ocupada pela empresa, se diferenciar dos seus concorrentes mais chance de sucesso terá em um ambiente de acirrada competitividade.

As cidades do século XXI incorporaram os conceitos de *estratégia*, consolidados nas empresas ao longo dos últimos 50 anos. O atual sistema de gestão do espaço urbano identifica-se com a visão empresarial, por conta do padrão contemporâneo de produção de riqueza. Se a reforma do Estado está baseada na administração pública gerencial, as políticas urbanas vão ao encontro das suas equivalentes na *administração estratégica* empresarial: “De certa forma, a cidade desponta como a unidade básica da organização social, desempenhando um papel semelhante, para a sociedade, ao que a empresa moderna representa para as atividades econômicas” (DOWBOR, 1999, p. 5).

Essa analogia de cidades com empresas vêm gerando polêmicas sobre as semelhanças entre gerir organizações com finalidades tão distintas, como é o caso das duas. Por se tratar de tema contemporâneo, é comum se encontrar designações distintas para situações, eventos ou processos equivalentes ou o contrário, a identificação de uma prática de gestão empresarial aplicada à gestão pública, que pode levar o pesquisador a pressupor processos idênticos, quando se trata, na realidade, de práticas diferentes. Osborne e Gaebler (1994) levantam essa questão para esclarecer as diferenças entre empresas e governos, com relação aos objetivos e declaração de metas estratégicas:

O governo é uma instituição fundamentalmente diferente da empresa. Os empresários são motivados pela busca do lucro; as autoridades governamentais se orientam pelo desejo de serem reeleitas. As empresas recebem dos clientes a maior parte dos seus recursos; os governos são custeados pelos contribuintes (...) Essas diferenças fazem com que no setor público os incentivos sejam fundamentalmente diferentes dos que existem no mundo empresarial (...) no governo o teste definitivo para os administradores não é um produto ou o lucro, e, sim, a reação favorável dos políticos eleitos.

Como estes tendem a ser motivado por grupos de interesses, o administrador público, ao contrário dos gerentes de empresas, precisam incluir os grupos de interesse na sua equação (OSBORNE e GAEBLER, 1994, p.21).

A reflexão sobre a viabilidade de se incorporar práticas de gestão empresarial na gestão pública levanta questões, como as apontadas por Sanchez (2003), relacionadas com a idéia de *city marketing*. Essa expressão é utilizada pela autora para designar o conjunto de planos estratégicos adotados pelas cidades a fim de colocá-las no novo mapa do mundo, com a finalidade de transformá-las em cidade-mercadoria. As cidades se renovariam, portanto, com a finalidade primeira de se transformarem em cartões postais que atrairiam investimentos e pouca ou nenhuma importância estaria sendo dedicada às outras questões:

Esse padrão, cuja emergência histórica parece estar relacionada à reestruturação do espaço mundial neste estágio do capitalismo, indica que, a despeito de suas singularidades políticas, culturais e urbanísticas, as cidades vêm sendo *vendidas* de modo semelhante. Diante da semelhança das imagens por meio das quais são promovidos determinados projetos de cidade, discute-se por que se vendem cidades e o que é que efetivamente se vende ao vendê-las (SANCHEZ, 2003, p.39).

Uma reflexão semelhante é a de Hall (1988) sobre a criação da cidade-como-palco. As cidades se transformam em espetaculares cartões de boas-vindas com a mensagem subliminar “saneada para proteger você”, dirigida aos turistas, enquanto a população em situação de vulnerabilidade social se amontoa nas periferias insalubres e inseguras. “São cidades que procuram parecer um trecho de filme de Disney (...) cometendo a incongruência de serem reais” (HALL, 1988, p. 413).

Para se entender melhor as relações entre os planos estratégicos adotados pelas cidades para a renovação urbana e a transformação do espaço em mercadoria, foi necessário efetuar uma busca da origem do processo de renovação de cidades. O que se constatou, entretanto, é que não se trata de um movimento que se intensificou nas últimas décadas.

A transformação do espaço em mercadoria, onde o *valor de troca* se impõe sobre o espaço concreto da vida cotidiana, ou seja, sobre o seu *valor de uso*, vem ocorrendo

gradativamente ao longo dos anos. Segundo Lefèbvre (2001), esse processo se distingue em três períodos. O primeiro ocorreu no início da industrialização, quando as indústrias *assaltaram e saquearam* a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia e extirpá-la da realidade e da consciência das pessoas. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder que nega a realidade urbana: “o social urbano é negado pelo econômico industrial” (LEFÈBVRE, 2001, p.21). O segundo período é marcado pela ampliação da sociedade urbana, que se generaliza e se reconhece como uma coisa só: a realidade sócio-econômica. Não existe vida social sem a equivalente vida econômica. É a estratégia de classes que se estabelece. Descobre-se, então, que a sociedade inteira corre o risco de se decompor se lhe faltarem, a cidade e a centralidade. O terceiro período ocorre quando se tenta restituir a centralidade, mas que sofreu modificações. As *centralidades antigas* são substituídas pelos *centros de poder e de decisão*. É nessa análise que Lefèbvre evidencia o fim da reflexão urbanística e o nascimento de um urbanismo sem reflexão:

Os senhores, reis e príncipes não tiveram, outrora, necessidade de uma teoria urbanística para embelezar suas cidades. Bastava a pressão que o povo exercia sobre os senhores e também a presença de uma civilização e de um estilo para que as riquezas provenientes do labor desse povo fossem investidas em obras. O período burguês põe fim a essa tradição milenar. Ao mesmo tempo, esse período traz uma nova racionalidade, diferente da racionalidade elaborada pelos filósofos desde a Grécia (p.21-22).

A transformação do espaço em mercadoria é cada vez mais determinada pelo mercado e muito já se escreveu sobre as origens do processo de *gentrification*, expressão utilizada como referência aos processos de revitalização urbana que, como lembra Arantes (1998), são, em grande parte desencadeados pelo reencontro glamouroso²⁷ entre cultura (urbana ou não) e capital:

A novidade nessa terceira geração urbanística fica por conta do gerenciamento, agora assumidamente empresarial, de um lado e de outro do oceano, o que a levou, não por acaso, a ressuscitar o vocabulário descartado do planejamento, posto em descrédito pela voga anterior (...) O sentido dessa terceira geração urbanística está associado à anterior, conhecida como

²⁷ Expressão utilizada pela autora.

animação urbana, porém, mais intensa e que se expressa na convergência entre governantes, burocratas e urbanistas em torno de uma espécie de teorema-padrão: que as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem dotadas de um Planejamento Estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização (sempre na língua geral dos prospectos) e isto a cada oportunidade (ainda na língua dos negócios) de renovação urbana que porventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada (ARANTES, 1998, p.21).

Entretanto, a adoção de planos estratégicos pelos governos deve-se muito mais aos desafios impostos pelas novas exigências do planejamento e gestão metropolitana, como salientam Meyer, Grostein e Biderman (2004). Os autores acreditam que a perda da eficácia e a perda da credibilidade da ação planejadora dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano é uma crise que vem desde os anos 1970 e, dentre as múltiplas respostas que se organizaram ao longo dos anos 1980, as mais recorrentes foram à desregulamentação da legislação urbana e as intervenções urbanísticas isoladas.

As limitações desses dois procedimentos ficaram rapidamente evidentes. A fragilidade das desregulamentações das normas e as ineficiências das intervenções inarticuladas tornaram-se alvo de muita polêmica e de análises muito críticas. O saldo positivo desse período foi, sem dúvida, a compreensão da necessidade de conjugar planejamento e projeto urbano dentro de novas bases. Os fundamentos dessa nova abordagem residem na substituição de 'planos que regem a ação para planos de ação' (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004, p.31).

Por outro lado, Dowbor (1999) acredita que embora as cidades estejam no caminho correto ao adotar os planos estratégicos para a solução das questões metropolitanas, a cosmética urbana e o desenvolvimento das redes de apoio social, da forma como vêm sendo conduzidos nas cidades, têm se mostrado insuficiente para resolver as questões que merecem um tratamento mais amplo, ou seja, além das imagens oficiais projetadas no cenário mundial para atrair investimentos, é necessário atacar os desperdícios que ocorrem de modo generalizado no trato da coisa pública:

Acharíamos absurdo uma empresa ter 80 % dos seus tornos parados e os torneiros ficarem sentados à procura de algo para fazer. Diríamos que a empresa está um caos, que não se organizou. Mas achamos natural uma cidade ter uma periferia rural em que se exploram 10 % das terras disponíveis, enquanto nos bairros pobres acotovelam-se desempregados que se desesperam por não ter trabalho (...) a verdade é que mudou a realidade e mudaram as regras do jogo (...) em que se buscam reconstituir as funções, os relacionamentos, as estratégias (DOWBOR, 1999, p.6-7).

Para Borja (1996), o modelo de *Cidades Estratégicas* deve partir de um enfoque sistêmico e conclui que as cidades devem levar em conta três dinâmicas: econômicas (capacidade de reativação das bases produtivas), sociais (capacidade de criar arranjos entre as esferas públicas e a sociedade para uma maior participação popular) e políticas (os processos de democratização complementam as dinâmicas anteriores), a fim de se criar condições para produzir respostas aos desafios globais. Os cinco tipos de desafios que essa abordagem deverá enfrentar são: nova base econômica; infra-estrutura urbana; qualidade de vida; integração social e governabilidade. Propõe uma generalização, a partir de seus estudos:

Em todas as cidades observadas, o projeto de transformação urbana resultou da soma de três fatores: sensação de crise aguçada pela tomada de consciência da globalização da economia; acordo entre os atores urbanos, políticos e privados e a configuração de uma liderança local, política e cívica; vontade conjunta e consenso entre os cidadãos para que a cidade desse um salto, tanto do ponto de vista físico como do econômico, social e cultural (BORJA, 1996, p. 84).

Somente gerando capacidade de reagir a esses fatores é que as cidades poderão ser competitivas, inserirem-se nos espaços econômicos globais e garantir à sua população o bem-estar mínimo necessário à consolidação da convivência democrática. “Reagir a esses desafios requer um *projeto de cidade*. Elaborá-lo implica poder encontrar apoio em diversos elementos” (BORJA, 1996, p.82).

Porter (1999) entende que o contexto competitivo da atualidade não se resume única e exclusivamente às empresas. A *vantagem competitiva sustentável*²⁸

²⁸ Conceito desenvolvido pelo autor ao longo das décadas de 1980 e 1990, que pressupõe um conjunto de técnicas de análise para os ambientes interno e externo das empresas, de modo a minimizar as incertezas e os riscos na formulação dos Planos Estratégicos.

extrapolou os contornos empresariais e se situa no conjunto de empresas que constituem as localidades, que por sua vez constituem as nações. Propõe um referencial para a compreensão da influência da localidade na competição que revela novos papéis para as empresas no desenvolvimento do contexto da *vantagem competitiva*. Salienta, ainda, para a necessidade de um novo tipo de relacionamento entre as empresas, os governos e outras instituições locais e estimula novas formas de pensar sobre as políticas governamentais, pois as empresas competem além das localidades geográficas, com estratégias globais, nacionais e regionais.

O desenvolvimento de estratégias internacionais (ou além de determinada localidade) exige dois novos conjuntos de idéias: O primeiro diz respeito ao papel da localização na competição. À medida que começa a competir além-fronteiras, a empresa desenvolve a capacidade de localizar suas atividades em qualquer lugar. Assim, a estratégia internacional deve envolver o conhecimento de como a localização afeta a vantagem competitiva. O segundo tema, decorrente da competição internacional, é a oportunidade de conquistar vantagem competitiva através da coordenação das atividades além-fronteiras em redes regionais ou globais. Trata-se da integração da teoria econômica e a prática gerencial, ou seja, o entendimento da essência da competição (PORTER, 1999, p.12-13).

O conceito de *Cidades Estratégicas*, na concepção de Borja (1996), está intimamente relacionado às novas competências, novos recursos e novos modelos de gestão a serem adotados nas cidades. Entende-se a cidade não só como um território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico, entre poder político e sociedade civil, e simbólico, que integra culturalmente e confere identidade coletiva aos seus habitantes. A cidade transforma-se, portanto, em um campo de respostas possíveis aos desafios econômicos, políticos e culturais de nossa época.

Encontrar respostas integradas, e não setoriais, para os problemas de emprego, educação, cultura, moradia, transportes; estabelecimento de compromissos públicos-privados para o crescimento econômico e preservação do meio ambiente; configurar novos espaços e mecanismos que estimulem a participação política, facilitem a relação entre a administração e os administradores e promovam a

organização de grupos sociais são respostas das cidades que tendem a concretizar-se na definição de um projeto futuro ou plano estratégico.

Contudo, Borja (1996) pondera que a eficácia desses planos ou projetos depende de muitos fatores. Um projeto de futuro só será eficaz se mobilizar, desde já, os atores urbanos públicos e privados e concretizar ações e medidas que possam ser implementadas de imediato. Resultados rápidos se constituem na principal força de um plano estratégico. Modificar a imagem que uma cidade tem de si mesma e a que se tem dela no exterior é fundamental para a continuidade dos projetos. Finalmente, questionar o governo local, suas competências e sua organização é o início de uma reforma política radical, sem a qual não se constrói os novos modelos de gestão estratégicos.

O resultado do plano estratégico não é mais uma norma ou um programa de governo, como ocorria nos planejamentos de cidades até o final do século XX. Trata-se de um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil que definem *como será a cidade que querem no futuro*. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, sua continuidade e a implementação dos projetos e programas estratégicos são tão ou mais importantes que o processo de elaboração e aprovação consensuais. Os projetos estratégicos que desenvolvem e implementam as ações devem ser flexíveis e articulados em alianças estratégicas que possibilitem a captação de recursos, transferências de tecnologia e cooperação técnica.

Para se entender a natureza dos processos de alianças estratégicas, pode-se buscar referências nos conceitos de *estratégias cooperativas em rede* (HITT, 2004, p. 358-398), adotado por organizações privadas, que se constituem de ações relacionadas às alianças postas em prática por um grupo de empresas inter-relacionadas e comparáveis, a fim de servir aos interesses comuns de todos os *sócios*. O termo *sócios* é precisamente utilizado em alianças entre organizações empresariais privadas, onde os resultados financeiros constituem a principal motivação das alianças estratégicas. Todavia, quando se trata de alianças entre empresas, organizações estatais e setores públicos, deve ser entendida como os parceiros envolvidos, cujos interesses podem ser de outra natureza e não apenas resultados financeiros.

A confiança entre os parceiros parece ser o principal ativo estratégico das alianças, pois, comportamentos oportunistas vêm à tona quando uma aliança é fundamentada na percepção de uma confiabilidade que não existe. A confiança entre os sócios aumenta a probabilidade de que a aliança seja bem-sucedida, pois ela cria a crença de que as ações postas em prática servirão aos interesses de todas as partes. Devido a tal expectativa, as organizações são capazes de alocar menos recursos para monitorar e controlar a aliança. Especialmente em países emergentes, as ações governamentais podem afetar o nível de confiança associado, de alguma forma, com a utilização de estratégias cooperativas. A falta de confiança a respeito do papel do governo às vezes cria situações insustentáveis para uma aliança estratégica (HITT, 2004, p.358-398).

Vale ressaltar o caráter subjetivo desses novos arranjos organizacionais, em que parece prevalecer a importância dos elementos não-rationais nas abordagens propostas. Essa característica tem chamado a atenção de estudiosos das organizações pela natureza contingencial, aparentemente necessária aos novos arranjos. Cavalcanti (2005) propõe observar as semelhanças entre as abordagens dos estudiosos das organizações, Galbraith²⁹ (2002 apud CAVALCANTI, 2005) e Weick³⁰ (1995 apud CAVALCANTI, 2005), que entendem a modelagem organizacional como um exercício cotidiano de improvisação, pela abordagem da organização que emerge, a cada instante, das ações, comunicações, arranjos e redes de relações. “Um ente mutante resultante de processos de organização contínuos, cambiantes, cooperativos e conflitantes, produzidos pelo relacionamento humano” (CAVALCANTI, 2005, p.41). Segundo Cavalcanti (2005), Weick vai além, sugerindo que o processo é menos como o que implementado por um arquiteto do que o implementado pelos atores envolvidos em uma improvisação teatral. Os pressupostos que se situam por trás dessa idéia é que a remodelagem é uma atividade contínua, dispersa e depende muito mais da desenvoltura no manejo dos recursos do que dos recursos em si.

²⁹ GALBRAITH, Jay R. *Designing organizations*. São Francisco: Jossey-Bass, 2002.

³⁰ WEICK, Karl. Organizational redesign as improvisation. In: HUBER, G.P.; GLICK, W. H. *Organizational change and redesign: ideas and insights for improving performance*. New York: Oxford University Press, 1995.

1.4 Competitividade e Inclusão Social

Embora novos imperativos do planejamento urbano se façam presentes, a fim de tornar as cidades atraentes e competitivas, a desigualdade social não tem sido a questão central para o planejamento urbano, na opinião de Sanchez (2003). Os projetos políticos em torno da *cidade-mercadoria* transformam a esfera política local apenas em espaço do exercício de um projeto empresarial:

Os chamados imperativos do planejamento urbano e as práticas espaciais orientados à reestruturação do espaço das cidades em estudo definitivamente não têm a igualdade social como questão central. Eles vêm sempre associados a pautas para a reforma política e administrativa dos governos, recomendações para a construção da imagem urbana e para o marketing da cidade e propostas de inserção competitiva das cidades mediante operações urbanas modernizadoras junto à realização de mega-eventos de caráter internacional (SANCHEZ, 2003, p.64).

Nos Estados Unidos, o insucesso das tentativas de desenvolvimento dos centros das cidades parece estar associado a uma postura equivocada na solução dos problemas urbanos, como escreve Porter (1999), que deveriam focalizar o desenvolvimento econômico sustentável como eixo condutor para a criação de riquezas. O fato de que meio ambiente, pobreza urbana e desigualdades de renda sejam problemas sociais é questionado pelo autor. Em suas pesquisas, constatou que cada um desses problemas está vinculado de forma estreita à economia, mais especificamente à competição:

Nos Estados Unidos, as agruras econômicas dos centros das cidades³¹ talvez se constituam na questão mais premente que afronta o país. A falta de empresas e empregos nas áreas urbanas desfavorecidas alimenta não apenas um ciclo de pobreza esmagador, mas também problemas sociais dilacerantes, como drogas e criminalidade. E, à medida que perdura a deterioração dos centros das cidades, o debate sobre as possíveis formas de ajuda se torna cada vez mais acirrado (PORTER, 1999, p. 398).

³¹ Em inglês – *inner city*. Nos Estados Unidos este termo se aplica geralmente à parte central, mais velha e decadente de uma cidade, caracterizada, sobretudo pela comunidade de baixa renda, com altas densidades demográficas, composta principalmente por grupos minoritários – NT).

De acordo com Porter (1999), os esforços das últimas décadas para revitalizar os centros das cidades norte-americanas fracassaram. Oportunidades de emprego, criação de riquezas, modelos de comportamento e melhoria da infra-estrutura local dela decorrentes, que caracterizam o estabelecimento de uma base econômica sustentável, ainda são resultados modestos se comparados como os investimentos substanciais de recursos investidos.

Rattner (2002) lembra que a inclusão social e o exercício da cidadania tornam-se viáveis somente quando, pela participação em ações coletivas, os excluídos são capazes de recuperar sua dignidade e conseguem - além de emprego e renda - acesso à moradia decente, facilidades culturais e serviços sociais, como educação e saúde. Exercitar a cidadania ultrapassa o âmbito estreito dos programas de filantropia e exige o engajamento contínuo do poder público através de políticas pró-ativas e preventivas, sobretudo na área econômica.

Porter (1999) propõe abordagens radicalmente diferentes das que vêm sendo utilizadas para a revitalização dos centros das cidades, por meio de uma estratégia econômica coerente, ainda que continuem a desempenhar um papel crítico no atendimento das necessidades humanas e no aprimoramento da educação das pessoas. O modelo econômico para o desenvolvimento dos centros das cidades deve partir da premissa de que as empresas dos centros das cidades devem ser lucrativas e posicionadas para competir em escala regional, nacional e mesmo internacional.

Essas empresas devem ser capazes de atender, não apenas à comunidade local, mas também de exportar bens e serviços para a economia circundante. A pedra angular do modelo é a identificação e a exploração das vantagens competitivas dos centros das cidades, que se converterão em empresas efetivamente lucrativas. Nossas políticas e programas caíram na armadilha da redistribuição da riqueza. A necessidade real – e a verdadeira oportunidade – é a criação de riqueza (PORTER, 1999, p. 398).

O autor reconhece que as dificuldades são grandes e as mudanças serão árduas para as pessoas e para as instituições, mas, acredita ser imprescindível a formação de alianças entre os setores privados, os governos e as organizações comunitárias,

que atuarão em conjunto na formulação de estratégias e no cumprimento dos objetivos, cada qual em seus novos papéis, de importância crucial para a revitalização da economia dos centros das cidades:

Os empresários, os empreendedores e os investidores devem assumir um papel de liderança; e os ativistas comunitários, provedores de serviços sociais e burocratas do governo precisam prestar-lhes o indispensável apoio. Chegou a hora de adotar uma estratégia econômica racional e estancar o custo insustentável das abordagens ultrapassadas (PORTER, 1999, p. 431).

De acordo com Borja (1996), os projetos estratégicos que pretendem dar visibilidade às cidades para os investidores externos devem levar os atores públicos e privados dominantes a entender que é pouco viável aquela cidade que exclui ou marginaliza parte importante de sua população ou que lhe impõe uma condição de vida difícil de suportar. Questões como trabalho infantil, economia informal, pobreza e outros problemas enraizados no centro das cidades decorrem, sobretudo de processos de exclusão social cada vez mais acentuados pelas políticas econômicas dominantes nos tempos atuais.

Nos países emergentes, as questões se tornam mais complexas, em função da desigualdade social e pobreza que vêm se agravando nas últimas décadas, excluindo grande parte da população. Nesses casos, o processo de industrialização ocorreu tardiamente e, além da distância temporal das tendências atuais, ainda apresentam escassez de capital, poucos centros urbanos sobrecarregados de mão-de-obra provenientes do campo e inadequadas aos novos modos de produção. A superpopulação ocasionada pela redução agrária provocou uma distribuição espacial urbana com disparidades geográficas e sociais. A fragilidade da atuação do Estado na provisão de serviços urbanos dificulta a atração dos investidores internacionais pela dificuldade em se adotar políticas institucionais que integrem e complementem os mercados onde suas empresas atuam. Segundo Klink³², as grandes questões que se apresentam nos processos de renovação das cidades em países emergentes estão relacionadas com a forma de atuação dos governos locais

³² Dados obtidos com Jeroen Klink na disciplina Sociedade e Economia Regional do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – IMES, no primeiro semestre de 2005.

nas políticas urbanas e regionais e com o dilema da competitividade versus inclusão social.

Como resposta a esse dilema mundial, muitos esforços vêm sendo dedicados no sentido de se buscar soluções para a melhoria da qualidade de vida dos povos, especialmente em países ou até mesmo continentes que apresentam problemas crônicos de pobreza. A forte presença de organizações e instituições internacionais, como é o caso da United Nations Human Settlement Programme (UN-HABITAT), cujos objetivos vão além das transformações urbanísticas para um melhor posicionamento competitivo econômico no panorama global. A organização UN-HABITAT³³ entende que as cidades devem promover ações que levem, prioritariamente, ao *desenvolvimento humano*. Esse conceito foi adotado pela organização a partir de critérios das Nações Unidas voltados para os programas de assentamentos humanos, que possuem características socialmente inclusivas.

Desde 1996 que a UN-HABITAT vem promovendo inúmeras ações de parcerias e alianças internacionais, a fim de articular a elaboração de políticas e programas que reduzam a pobreza urbana no mundo. As quase três mil melhores práticas selecionadas, dentre as que vêm sendo desenvolvidas pelas cidades dos 171 países que aderiram aos programas nos últimos dez anos, estão catalogadas e disponíveis, com o intuito de difundir novos conhecimentos e incentivar a troca de experiências entre as cidades participantes. Os programas considerados como melhores práticas, pelos critérios da Organização das Nações Unidas (ONU)³⁴, são os que:

- a) apresentam impacto visível e tangível na melhoria da qualidade de vida das populações;
- b) representam o resultado de parceria efetiva entre os setores público, privado e as organizações da sociedade civil;
- c) são sustentáveis do ponto de vista social, econômico, institucional, ambiental e cultural.

³³ A organização UN-HABITAT foi constituída em 1978, na conferência HABITAT I, realizada em Vancouver (CANADÁ). O nome UN-HABITAT foi oficializado durante a conferência HABITAT II, realizada em Istambul (TURQUIA), entre 3 e 14 de junho de 1996.

³⁴ Essas informações estão disponíveis em diversos documentos, nacionais e internacionais. No Brasil, podem ser obtidas no portal institucional do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), disponível em <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso: 10 dez. 2005.

Os objetivos estratégicos da UN-HABITAT foram adequados ao novo milênio, pela elaboração de um documento político, *City Summit*, conhecido como *Habitat Agenda*, composto por mais de 100 compromissos e 600 recomendações que estabelecem políticas de revitalização para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Os principais documentos internacionais que direcionam as políticas da UN-HABITAT são *Vancouver Declaration on Human Settlement*, *Habitat Agenda*, *Istanbul Declaration on Human Settlements*, *The Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Milenium e Resolution 56/206* (UN-HABITAT, 2005). Especificamente sobre os programas que tratam de Desenvolvimento Urbano e Regional Sustentáveis, os objetivos estratégicos adotados pelas cidades e regiões são:

- a) criação de empregos e erradicação da pobreza;
- b) redução da poluição e melhoria das condições do meio ambiente;
- c) melhoria do acesso ao transporte coletivo e à comunicação;
- d) melhoria dos serviços de coleta, reciclagem e reutilização de lixo;
- e) aumento das áreas verdes e uso efetivo dos espaços públicos;
- f) melhoria dos ciclos de produção e consumo, incluindo a substituição e redução dos recursos não renováveis;
- g) proteção e conservação dos recursos naturais e ambientais;
- h) uso e produção mais eficiente da energia;
- i) preservação dos sítios histórica e culturalmente importantes;
- j) elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento urbano integradas e abrangentes.

Percebeu-se, desse levantamento, que o delineamento estratégico dos projetos das cidades dependem de inúmeras variáveis, que envolvem características culturais, sociais, políticas, econômicas, financeiras, das lideranças constituídas e das problemáticas envolvidas. O resultado dessa etapa da pesquisa demonstrou que as experiências de renovação de cidades estão intimamente relacionadas ao estágio de desenvolvimento político e social das localidades e se relacionam, de forma imbricada, com a integração entre as esferas pública e privada para a gestão das cidades, com a proposição de políticas públicas, bem como com as ações, programas e desdobramentos resultantes dos mesmos.

Considerações Gerais

A Figura 4 identifica as cidades mundiais que apresentam características das megacidades e, nem todas, necessariamente, apresentam importância estratégica no cenário do século XXI. Ao contrário, a maioria das megacidades concentra pobreza e problemas e se situam em países em desenvolvimento. Algumas megacidades, como Nova York, São Paulo ou Cidade do México são, simultaneamente, *cidades globais*, e representam, ao mesmo tempo, pólos para o desenvolvimento econômico mundial e espaços urbanos para a absorção da população migrante em busca de oportunidades de emprego e renda.

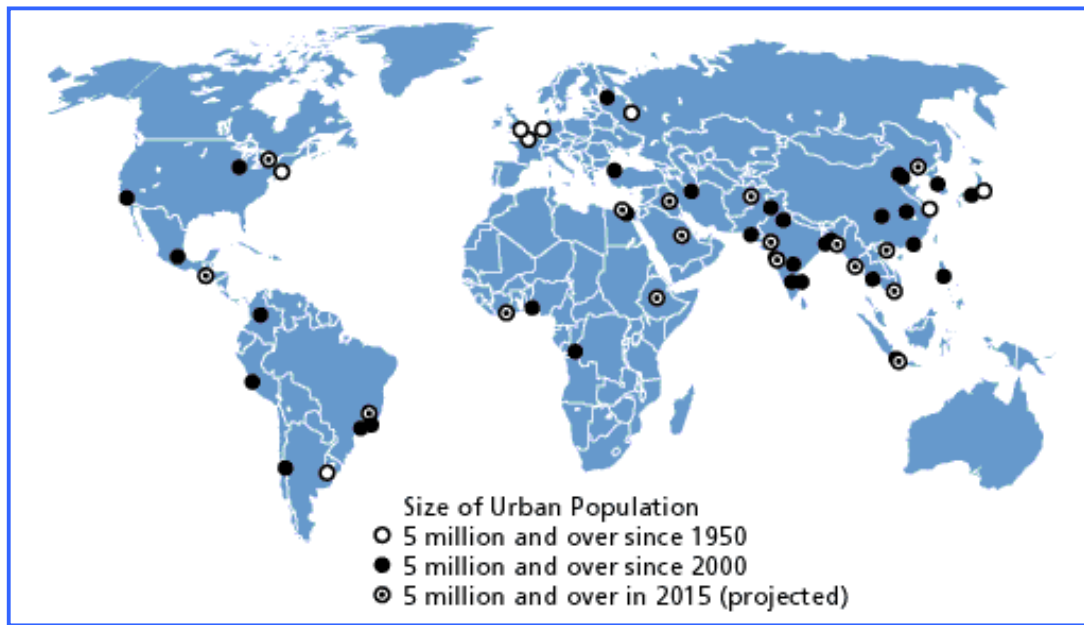


Figura 4 – Maiores Aglomerações Humanas em 1950, 2000, 2015.

Fonte: *World Urbanization Prospects*. Organização das Nações Unidas (ONU), 1999.

Desse modo, pode-se concluir que essas novas formas urbanas que se configuram no cenário globalizado, caracterizam-se, essencialmente, pelas tendências contraditórias das organizações contemporâneas: dispersão e fragmentação na perspectiva do cenário global, mas agregação e articulação no desenvolvimento econômico sustentável local; importância estratégica, tanto por suas funções de centros influentes da economia mundial, quanto por sua capacidade de absorver segmentos excluídos da população. Essas organizações contemporâneas

apresentam características que não se encaixam em nenhum quadro de referência já consolidado, por suas tendências contraditórias que acentuam cada vez mais as desigualdades sociais, potencializando os problemas crônicos da exclusão social, ao mesmo tempo em que prosperam gerando riquezas e atraindo cada vez mais as populações em busca de emprego e renda. Os desafios em se encontrar novas formas de gestão de cidades por meio de experiências a serem compartilhadas por setores públicos e privados dependem, portanto, cada vez mais, do grau de harmonização entre recursos econômicos, processos políticos, sistemas e funcionalidades dos programas públicos e privados, tomadas de decisão, articulações entre os atores, cultura, atitude pessoal e outros, que se traduzem em valores e crenças compartilhados das populações.

2 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO MUNDO

O Grande Khan contempla um império recoberto de cidades que pesam sobre o solo e sobre os homens, apinhado de riquezas e de obstruções, sobrecarregado de ornamentos e incumbências, complicado pelos mecanismos e hierarquias, inchado, rijo, denso. “É o seu próprio peso que está esmagando o império”, pensa Kublai (...)

Ítalo Calvino

São inúmeros os projetos de renovação de cidades que vêm ocorrendo nas últimas décadas, nos cinco continentes. Envolvem projetos de infra-estrutura, como recuperação de áreas degradadas por galpões abandonados de indústrias desativadas, reconstrução e revitalização de portos, remoção de trilhos inutilizados pela desativação de ferrovias, vegetação destruída, rios poluídos; reordenamentos habitacionais; recuperação e revitalização de patrimônio histórico, dentre outros. As abordagens e a abrangência dos projetos são específicas para cada caso, porém, a motivação essencial para todas as iniciativas é o *desenvolvimento sustentável* das localidades.

O início do processo de revisão do movimento urbanístico é assinalado por Hall (1988) no decorrer da década de 1970 e que atingiu seu ponto extremo durante os anos 1980. A causa-raiz foi econômica e a mensagem de que as “cidades eram as novas máquinas de produzir riquezas” (HALL, 1988, p.405) se incorporou rapidamente na Inglaterra, embora a origem desse processo estivesse nos Estados Unidos. A grande recessão das décadas de 1970 e 1980 expôs as debilidades estruturais da indústria manufatureira inglesa, que praticamente desapareceu, ocasionando a perda de 2 milhões de empregos fabris entre 1971 e 1981. A Inglaterra apresentava um contraste na paisagem urbanística entre as áreas intra-urbanas degradadas e decadentes de Glasgow e Liverpool e os corredores de alta tecnologia, ainda em expansão, na Inglaterra meridional. O movimento nos Estados Unidos foi semelhante. O efeito combinado de indústrias em fuga, fechamento de fábricas e reduções físicas significaram uma perda de 35 milhões de empregos entre 1969 a 1976 (HALL, 1988, p. 408).

2.1 Baltimore (EUA) - Empreendedorismo e Alianças Estratégicas

O norte-americano James Rouse, empreendedor de Baltimore, Estados Unidos, parece ter sido um dos precursores do movimento de revitalização de cidades. A orla marítima de Boston e o *Inner Harbor*³⁵ de Baltimore são dois exemplos norte-americanos de revitalização urbana em sua primeira fase, ainda nos anos 1950. Ambas as cidades já se apresentavam em declínio urbano nessa época e, tanto Boston quanto Baltimore já tomaram iniciativas para solucionar os problemas, pelo menos duas décadas antes das cidades inglesas, Glasgow e Liverpool. Em ambos os casos norte-americanos, *o agente-chave* foi o empreendedor James Rouse³⁶.

Sob sua liderança, o Comitê para a Grande Baltimore - grupo financeiro de elite constituído em 1956 – foi o financiador do projeto de revitalização do centro da cidade, composto por 33 acres³⁷ do Charles Center, onde se deu a construção de um complexo de escritórios, centro de lojas, hotéis e apartamentos residenciais, entre 1950 e 1960. Contudo, essa iniciativa não era inédita, uma vez que a legislação de remodelação urbana de 1949 a 1954 possuía o mesmo modelo em dezenas de cidades norte-americanas. A inovação introduzida por James Rouse se relacionava com o porte dos empreendimentos, que eram muito maiores que os das outras cidades; incorporavam novas atividades como recreação, cultura, compras, habitação para moradores de renda mista e baseavam-se no conceito de *reutilização adaptável*, que consistia em recuperar e reciclar antigas estruturas físicas para novos usos. Os recursos envolvidos na época, no caso de Baltimore, foram de U\$ 260 milhões - 70 % provenientes de recursos públicos federais, 20 % de recursos públicos municipais e 10 % do setor privado (HALL, 1988, p.411).

³⁵ Cais Interno.

³⁶ James Rouse se tornou célebre nos Estados Unidos, como o empreendedor que construiu a cidade de Colúmbia, através da iniciativa privada.

³⁷ 33 acres correspondem a 133.551 m2. (1 acre = 4.047 m2. Fonte: FERREIRA, 1999).



Figura 5 – Estádio de baseball Camden Yards³⁸ em Baltimore (EUA).
Fonte: EMICH (2005).

O elemento decisivo para a concretização do empreendimento foi uma *aliança estratégica* entre os empreendedores do setor público e privado, utilizando notáveis subsídios financeiros das esferas federal e municipal, à liderança empreendedora de James Rouse e ao bom relacionamento de William Donald Schaeffer, prefeito democrata, com a população dos bairros. O projeto foi realizado, apesar de diversos questionamentos populares com relação à vocação turística da cidade. No entanto, em 2000 a cidade foi visitada por 13 milhões de turistas, que movimentaram a economia local com algo em torno de U\$ 3 bilhões, como ilustra a matéria em jornal local:

Almost 30 years ago, Mayor William Donald Schaefer, James Rouse and other visionaries from the private and public sectors, said that Baltimore was going to be a tourism destination. A lot of people thought they were crazy. It was too expensive. No one would come to Baltimore. The State would never support it. Last year, 20 years after the grand opening of the Inner Harbor, 13 million visitors spent nearly \$3 billion in our city. We hosted OpSail, the Army-Navy Game, the NAACP Convention and we're a serious contender to host the 2012 Olympics. Clearly, the architects of the Inner Harbor were right. Their vision reshaped and revived Baltimore's economy³⁹.

³⁸ O estádio foi inserido no centro da cidade, respeitando sua arquitetura e história. Esse projeto valorizou a vista para o centro e utilizou-se de um edifício vizinho construído em 1898. O estádio foi inaugurado em 6 de abril de 1992.

³⁹ “Há quase 30 anos atrás, o prefeito William Donald Schaefer, James Rouse e outros visionários dos setores públicos e privados, afirmaram que Baltimore estava destinada ao turismo. Várias pessoas pensaram que eles estavam loucos. Isso é muito caro. Ninguém virá a Baltimore. O Estado nunca suportará essas despesas. No ano passado, 20 anos após a inauguração de Inner Harbor, 13 milhões de visitantes gastaram cerca de U\$ 3 bilhões em nossa cidade. OpSail, Army-Navy Game e o Centro de Convenções NAACP são sérios candidatos à sede das Olimpíadas de 2012. Obviamente, os arquitetos de Inner Harbor estavam certos. Suas visões estratégicas reformataram e revigoraram a economia de Baltimore”. LEGISLATIVE Session: Investing in Digital Harbor. *Taking Care of Business*: City of Baltimore, Maryland, USA. January 9, 2001. Disponível em <<http://www.ci.baltimore.md.us>>. Acesso: 04 dez. 2005.

A opinião dos críticos do *projeto visionário* se modificou e hoje utilizam esse exemplo a fim de obter a aprovação da população para um outro megaprojeto – *Digital Harbor* – que se propõe a transformar a cidade num imenso centro de telecomunicações, biotecnologia, design gráfico, medicina e tecnologia *wireless*⁴⁰. O objetivo é empregar a população local em setores terciarizados de alta tecnologia, em crescimento no mundo todo. Já existem investimentos públicos locais de aproximadamente U\$ 44 milhões a fim de se construir uma escola – *Digital Harbor High School* – que, através de parcerias com universidades, criarão uma força tarefa necessária para alcançar uma massa crítica de profissionais com nível máximo de capacitação para essa finalidade. Os articuladores do projeto já solicitaram \$ 300 milhões ao Estado para os investimentos dos próximos cinco anos. Acreditam que esse investimento irá atrair para a cidade algo em torno de U\$ 4,1 bilhões em outros investimentos privados. Já existe, em Baltimore, pelo menos 400 empresas de tecnologia localizadas em diversas regiões da cidade, que devem ser remanejadas para edifícios históricos localizados no Centro, sub-utilizados por várias décadas. Os recursos solicitados ao Estado pretendem gerar 22.000 empregos temporários, 57.000 empregos permanentes, 130 projetos individuais, 7.000 novas moradias, 2.300 quartos de hotéis, U\$ 215 milhões de receitas provenientes de impostos estaduais e municipais.



Figura 6 – Downtown Baltimore, Maryland – EUA.
Fonte: DOWNTOWN, 2005.

⁴⁰ A expressão *wireless* é utilizada em sua grafia original, em inglês, e refere-se ao processo de telecomunicação de alta tecnologia sem a necessidade dos cabos físicos para acesso aos provedores de internet.

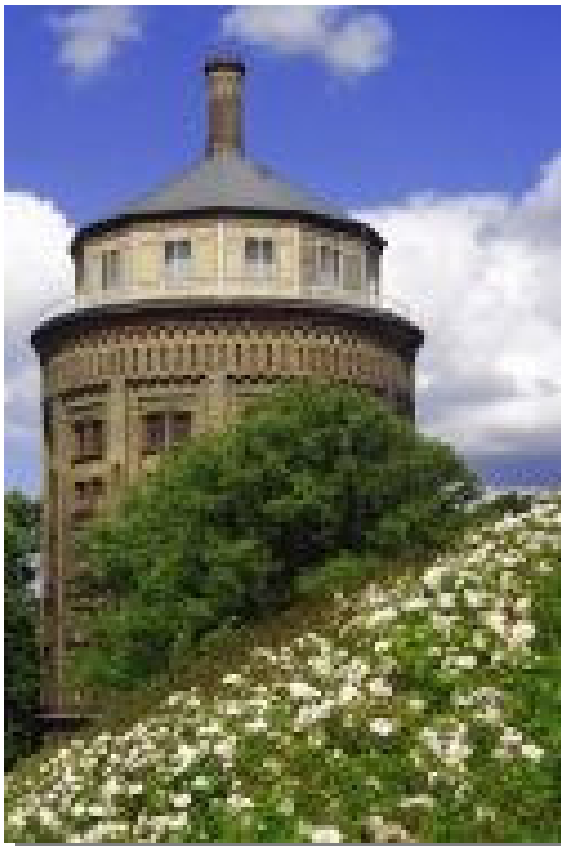
No Centro de Baltimore existem atualmente 2.600 empresas que oferecem 90.000 vagas de empregos. Os investimentos são maciços, com cerca de 190 novos projetos, que movimentam aproximadamente U\$ 2,5 bilhões. São projetos de infraestrutura, residenciais, hotéis, universidades e um sem número de projetos culturais. No entanto, em 2003, a região perdeu 2,9 % dos postos de trabalho devido à recessão econômica que o país vem atravessando.

2.2 Prenzlauer Berg (ALEMANHA) - Reordenamentos Habitacionais

Um dos projetos em andamento na Europa é a remodelação urbana do bairro Prenzlauer Berg, situado no lado leste de Berlim, Alemanha. Foi considerada a maior área de remodelação urbana coerente e cuidadosa da Europa pela UN-HABITAT⁴¹ e vem servindo de exemplo para outras cidades, pela atitude participativa dos moradores e usuários em todas as fases do processo de remodelação, que preservam a convivência entre comércio, valores culturais e históricos e moradias. A grande quantidade e diversidade dos projetos demonstram um entendimento coletivo e consciência para o desenvolvimento urbano sustentável, na opinião dos avaliadores (BLP, 1996).

A boa qualidade da água e do solo da região transformou Prenzlauer Berg em uma das mais agradáveis regiões de Berlim, que deu origem a um pólo de cervejarias a partir de 1840, quando a região iniciou sua industrialização e crescimento populacional. Atualmente, 300 mil pessoas vivem no distrito, sendo uma grande parte composta por estudantes, artistas e intelectuais que se estabeleceram por lá desde os anos 1960. Das seis grandes zonas do distrito de Prenzlauer Berg que foram estudadas, cinco foram declaradas áreas para remodelação. Estas zonas formam um conjunto de desenvolvimento urbano compatível com as residências construídas no final do século XIX, que rodeiam o Centro da cidade de Berlim. Essa zona não foi muito danificada pela II Guerra e possui um grande valor histórico e alto nível de qualidade urbana.

⁴¹ Best Practices Database. Edição 1996. Fonte: www.bestpractices.org.br.



Em 1933, os nazistas utilizaram esse complexo como campo de concentração, onde centenas de opositores políticos do regime foram torturados, dentro dos containeres de água. Atualmente, a torre de água é o mais antigo monumento industrial e é ocasionalmente utilizado para eventos culturais temporários.

Figura 7 – Wasserturm (Torre de Água), Knaackstrasse / Diedenhofer Strasse.
Fonte: PRENZLAUER BERG, 2005.

O projeto para o reordenamento habitacional teve início em janeiro de 1991 e sua conclusão está prevista para dezembro de 2006. Entre suas principais características destacam-se obras de infra-estrutura para implementação de redes de comunicação, uso e geração de energia e saneamento; planificação regional e urbana; planificação comunitária com gerenciamento de possíveis conflitos de posses de áreas e adequação ambiental dentro dos parâmetros da *Agenda 21*⁴².

A região compreende cerca de 2,4 km² com 32 mil residências e 58 mil habitantes. Existem carências em quase todos os aspectos, como, por exemplo, 8 mil residências possuem apenas um banheiro externo e 16 mil não possuem banheiro e em 90 % das residências se utilizam carvão para os sistemas de aquecimento.

⁴² A Agenda 21 reúne o conjunto mais amplo de premissas e recomendações sobre como as nações devem agir para alterar seu vetor de desenvolvimento em favor de modelos sustentáveis e a iniciarem seus programas de sustentabilidade. (Marina Silva, Ministra do Meio Ambiente do Brasil, 2005).

O projeto de remodelação urbanística de Prenzlauer Berg já utilizou DEM 587 milhões (marcos alemães), mas, apenas um terço dos recursos foram provenientes do governo. O restante ficou por conta dos proprietários dos imóveis, que estão satisfeitos com a recente valorização imobiliária da área (SCHIVARTCHE, 2004).

A empresa Stern, contratada pelo governo alemão, é a responsável pelo controle e coordenação do projeto de remodelação urbana e da reurbanização das áreas públicas. Quase todos os edifícios passaram a ser de propriedade privada, o que exige um controle estreito nos projetos de recuperação, a fim de se dar um tratamento cuidadoso aos edifícios. A atividade principal da Stern é assessorar os proprietários na obtenção de recursos financeiros através de empréstimos públicos ou privados; gerenciar os conflitos originados por desapropriações e moradores informais e auxiliar no planejamento das fases de remodelação em função dos recursos disponíveis. Em resumo, trata-se de estabelecer as regras do jogo para financiadores e proprietários de forma transparente, para que a renovação habitacional se realize em condições socialmente aceitáveis (BLP, 1996).



Figura 8 – Bairro Prenzlauer Berg, Berlim – Alemanha.
Fonte: SCHIVARTCHE, 2005.

Essas mudanças atraíram jovens de toda Berlim. Hoje, se fosse uma cidade, Prenzlauer Berg teria a maior taxa de natalidade do país e uma das maiores da Europa, de 2,1 crianças por mulher, em média. É quase o dobro da média nacional e um número expressivo numa região que vem envelhecendo ano a ano e preocupando os demógrafos. Tantas diferenças com outros bairros da antiga Berlim Oriental, que tiveram seus prédios descaracterizados e ganharam dezenas de shoppings centers envidraçados, valeram ao escritório da empresa Stern o prêmio anual da União Européia de Planejamento Urbano. Cornelius van Geisten, urbanista e diretor da Stern, acredita que os resultados positivos devem-se principalmente à colaboração dos moradores, sem a qual não teria sido possível, e também à decisão de modernizar em vez de derrubar, pois acredita que a identidade da cidade esteja nas *cicatrices de Berlim*, marcas da II Guerra: “Prenzlauer Berg é um exemplo de renovação urbana e social importante para a Alemanha e outros países. Mostramos que para vencer limitações financeiras e romper preconceitos é preciso motivar os moradores preservando suas raízes” (SCHIVARTCHE, 2004).

De acordo com Bernt e Holm (2002), esse projeto significou uma experiência de mudança fundamental nas concepções da sociedade berlinense, pela adoção de práticas ocidentais de revitalização em contexto cultural tão distinto da cultura anglo-saxônica, porém, concluem que tais práticas podem ser bem adaptadas:

The East Berlin old-style housing district Prenzlauer Berg has experienced a fundamental change in the past decade. In this report the change will be investigated such that real estate investments, rents and social structure as well as descriptions of cultural revaluing of the district are compared with the findings of the international gentrification debate. In conclusion it can be shown that the theorems of gentrification adopted from the Anglo-Saxon context are well adapted for explaining the fundamental tendencies of social change geographically in an East Berlin old-style district. However "gentrification" in Prenzlauer Berg presents a new pattern: it occurs rather spread out than spatially concentrated, primarily as a result of the accompanying circumstances of the post-socialist transformation of housing; (BERNT e HOLM, 2002, p.15)⁴³

⁴³ “As residências de estilo antigo no distrito de Prenzlauer Berg, localizadas no lado leste de Berlim experimentaram uma mudança fundamental na década passada. Neste relatório, são analisados não apenas os investimentos imobiliários, modificações na estrutura social ou revalorização cultural, mas também se faz uma comparação com os elementos presentes nos processos de revitalização mundial. A conclusão pode sinalizar que as teses sobre revitalização adotadas no contexto anglo-saxão foram bem adaptadas em Berlim e reforçam as tendências fundamentais de modificação social. Entretanto, o modelo de revitalização de Prenzlauer Berg

Foi constituído o Centro de Criação e Inovação de Empregos, instituição voltada especificamente para o desenvolvimento local através da geração de emprego e renda. Seus primeiros resultados acusam que 50 a 70 empresas, com um total de 300 a 400 empregados cada, estabeleceram-se em uma antiga fábrica de cerveja, porém, até o momento, o sucesso do projeto ainda depende de empréstimos e financiamentos dos governos alemão e da cidade de Berlim (BLP, 1996).

2.3 Lima (PERU) - Organização do Comércio Informal

Na América do Sul, a reordenação dos camelôs no centro da cidade de Lima, Peru, foi considerada a melhor experiência de recuperação do espaço público, em 2000, pelo programa da UN-HABITAT (BLP, 2000). Em 1996, o abandono e a desordem prevaleciam no Centro Histórico de Lima. A degradação física, econômica, social e cultural era um processo contínuo. O principal problema, a ocupação do espaço público por aproximadamente 20.000 vendedores ambulantes, transformou o Centro Histórico em um grande mercado. Os objetivos e estratégias se concentraram na retirada dos vendedores ambulantes, acionando-se a *conscientização cidadã*, o que envolveu melhorias das condições sócio-econômicas dos mesmos, promoveu a discussão de condições para assistência permanente na aquisição de novos locais e a simplificação dos requerimentos municipais e mecanismos de incentivos fiscais, para que os mesmos se integrassem ao comércio formal.

O projeto total custou, aproximadamente, U\$ 23 milhões, provenientes de diversas entidades públicas peruanas⁴⁴. A concepção do plano e parte das estratégias para implementá-lo incluiu uma campanha destinada a aumentar a consciência pública para a identificação de novos locais para o comércio informal. A gestão dos projetos ficou sob a responsabilidade de administradores públicos municipais. Entretanto, a

apresenta um novo padrão: ocorre muito mais com expansão espacial do que concentração. Esse padrão é convergente com as circunstâncias pós-socialistas de transformações habitacionais. BERNT, Matthias; HOLM, Andrej. Gentrification in East Germany: the case of Prenzlauer Berg. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41, nº 2, 2002. Disponível em: <<http://www.difu.de/index.shtml?publikationen/dfk/en/02bernt.html>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

⁴⁴ La Oficina del Fiscal General, La Oficina del Defensor del Pueblo, La Prefectura y la Policía Nacional.

iniciativa privada investiu cerca de U\$ 59 milhões na construção de 50 centros comerciais, destinados à recolocação dos vendedores ambulantes, sendo que U\$ 5 milhões foram utilizados para adaptar e construir outros estabelecimentos dentro do Centro Histórico (BLP, 2000).



Figura 9 – Plaza Mayor, Lima – Peru.
Fonte: PERU, 2005.

O processo teve início a partir de um planejamento estratégico, que incluiu a organização dos vendedores ambulantes em 236 associações que foram agrupadas, posteriormente, em apenas três. A missão principal das lideranças desses grupos foi interagir com as autoridades, a fim de decidir sobre os novos locais. Tanto a opinião pública quanto os meios de comunicação demonstravam um certo ceticismo com a mudança de localização, tendo em vista as frustradas experiências anteriores, além do governo peruano não apoiar o movimento. Com o apoio do setor privado, foram estabelecidas algumas áreas para a recolocação dos camelôs e apoio para sua integração na economia formal. A primeira intervenção aconteceu na entrada principal do Centro Histórico de Lima, ocupada por mais de 2 mil vendedores ambulantes. O sucesso dessa operação foi considerado o precedente mais importante para a recuperação dos espaços públicos. Aos poucos, outras áreas

foram recuperadas e o conselho municipal reverteu a opinião dos meios de comunicação e dos moradores próximos ao Centro Histórico. Outros negócios foram desenvolvidos no local a fim de fortalecer o turismo e valores culturais como livrarias e artesanatos; calçamento e equipamentos urbanos renovados e, atualmente, se organizam novas atividades culturais como festivais gastronômicos e exibição de espetáculos artísticos. Os moradores se organizaram para melhorar as fachadas das residências, com o apoio do conselho municipal. Desse modo, a recuperação e o embelezamento do Centro Histórico de Lima se completou.

Os resultados obtidos foram o ordenamento da cidade, a revitalização do local e o conseqüente aumento dos investimentos privados, o desenvolvimento comercial e melhores condições de moradias e os usuários recuperaram sua identificação com o Centro Histórico. Foram renovados: 12 parques e praças, 5 avenidas na orla marítima e 194 ruas. Os espaços públicos recuperados recebem em torno de 1 milhão de visitantes por mês. Os retornos financeiros em 1996 foram da ordem de U\$ 3,1 milhões e em 1999, U\$ 25,5 milhões.

A recuperação do Centro Histórico de Lima se tornou sustentável, na opinião dos avaliadores, pelos seguintes argumentos:

- a) os vendedores ambulantes se tornaram micro-empresários com suas próprias instalações e melhores condições de trabalho, graças ao fortalecimento da cultura empresarial;
- b) foram desenvolvidos novos centros empresariais descentralizados que apresentam uma demanda crescente;
- c) seu desenvolvimento é gerido por órgãos administrativos com respaldo da autoridade municipal;
- d) os lugares públicos se tornaram adequados para o lazer, diversão e cultura e se obteve a aprovação dos cidadãos, das instituições e da opinião pública através da recuperação de sua identidade cultural e da qualidade estética da cidade;
- e) a valorização dos espaços públicos e do patrimônio dos bens urbanos em até 6 vezes.

A manutenção do programa deve prever políticas municipais de financiamentos em ações dirigidas ao micro e pequeno empresário, além de fixar mecanismos de participação dos atores diretamente envolvidos com as questões, a fim de garantir sua integração efetiva na economia formal (BLP, 2000).

2.4 Cingapura (ÁSIA) - O Processo de Globalização da Cidade-Região

Na Ásia, pode-se destacar o caso da cidade-estado Cingapura, na República de Cingapura, localizada no sudeste da Ásia. Possui uma área de 641 km² e toda a população de 3,6 milhões de habitantes⁴⁵ residindo em áreas urbanas. Em 1998, a balança comercial apresentou um superávit primário de quase U\$ 6 bilhões, resultantes da movimentação total de U\$ 210 bilhões, referentes ao comércio internacional. Seus principais parceiros comerciais são Japão, Estados Unidos, Malásia e Tailândia (CINGAPURA, 2005). O intenso desenvolvimento em curtíssimo prazo deveu-se, sobretudo, à visão estratégica amparada pela *vocação econômica* a ser perseguida. Cingapura, em seu caráter de cidade global, configura-se como um símbolo em processos globalizados.

Sua força se revela nos serviços bancários, no turismo e na indústria de alta tecnologia. É o maior produtor mundial de discos rígidos para computador. Na década de 1980, Cingapura escolheu a informática como setor chave para seu desenvolvimento. Na década de 1990, ampliou a abrangência de sua atuação para *telemática* que inclui processos integrados entre telecomunicações e informática. Os líderes desta cidade-estado decidiram criar uma *Ilha Inteligente* que pretende fazer de Cingapura uma economia de primeiro mundo na área de telemática. “Uma ilha sem recursos naturais, uma população multirracial e lingüística, que conseguiu combinar suas habilidades e diligência com educação e tecnologia para sustentar seu crescimento econômico e social” (KNIGHT, 2002, p. 28).

⁴⁵ Censo demográfico do ano 2000.



Figura 10 – Singapore Harbour nos anos 1960 e em 2000.
Fonte: CINGAPURA, 2005.

Os Estados-Região acolhem favoravelmente o investimento, a propriedade e os investimentos estrangeiros, como escreve Ohmae (1996), ou seja, eles acolhem favoravelmente tudo o que contribuir para empregar produtivamente sua população, para melhorar sua qualidade de vida e para dar-lhe acesso aos melhores e mais baratos produtos de qualquer parte do mundo.

O mais importante é que cada Estado-Região possua, em uma ou outra combinação, os ingredientes básicos para a participação bem-sucedida na economia global (...) Com praticamente nenhum recurso natural, Cingapura –

por dom natural, uma espécie de Costa Rica da Ásia – simplesmente não poderia ter prosperado sem convidar a economia global. Sua ilha irmã de Penang absorveu corretamente a lição. Ambas tiveram a sagacidade e a vontade – bem como a determinação – de por a lógica global em primeiro lugar (OHMAE, 1996, pp.75-77).

Além disso, eles aprenderam que esse acesso costuma ser melhor e mais fácil quando os produtos não são produzidos dentro do país. A população de Cingapura, por exemplo, desfruta de produtos agrícolas melhores e mais baratos do que os japoneses, embora Cingapura não tenha agricultores, nem propriedades agrícolas próprias. Os Estados-Região aproveitam os excedentes gerados por essas atividades para elevar ainda mais qualidade de vida do seu povo (OHMAE,1996).

2.5 Delhi (ÍNDIA) - Projeto Bhagidari: Qualidade de Vida e do Meio Ambiente

A experiência em gestão compartilhada que está sendo desenvolvida em Delhi, Índia tem sua origem no pensamento do lendário líder pacifista Mahatma Gandhi, conforme divulgação oficial do governo:

Since the days of Mahatma Gandhi, our leaders have striven to involve the common man in governance. Gandhiji talked of giving power to the people. Then came the various experiments with decentralisation and involving people in governance – the experiments with the Community Development Projects in the 1950's, the Panchayati Raj Movement of the 1960's. Late Shri Rajiv Gandhi had painstakingly got the 73rd and 74th amendment to the Constitution passed by the Parliament that ensured democracy at the grass-root levels in our Panchayats and Municipalities⁴⁶.

⁴⁶ “Desde a época de Mahatma Ghandi, nossos líderes vêm se esforçando para envolver a sociedade nos processos de governança. Ghadiji dizia ‘dêem poder às pessoas’. Então, vieram vários experimentos com descentralização e o envolvimento de pessoas no processo de governança – experimentos com a Comunidade de Desenvolvimento de Projetos, em 1950, o movimento Panchayati Raj em 1960. Recentemente, Shri Rajiv Gandhi introduziu, cuidadosamente, as emendas nr. 73 e 74 na Constituição que transfere poderes ao Parlamento, a fim de assegurar e consolidar os processos democráticos em nossas municipalidades”. BHAGIDARI of Delhi Government. Department of Information Technology, Govt. of NCT of Delhi. Disponível em: <<http://www.delhigovt.nic.in/bhagidari.asp>>. Acesso: 20 dez. 2005.

A crença que “em regimes democráticos o governo deve trabalhar em colaboração com a população” (BLP, 2004), levou o governo do estado de Delhi a estabelecer uma estrutura participativa e interativa chamada *Bhagidari*. Essa expressão significa, literalmente, associação ou colaboração, e se transformou no símbolo do processo de renovação da cidade de Delhi. Essa experiência tem permitido um processo baseado no diálogo entre governo e cidadãos, a fim de encontrarem soluções conjuntas que melhorem a qualidade de vida da cidade.



Figura 11 – Jantar Mantar, um dos observatórios astronômicos, construído em 1725, por Maharaja Jai Sing II, Delhi, Índia.
Fonte: Travel Photo Net, 2005.

Para capacitar, tanto a população como os funcionários do governo em assuntos cívicos, o governo de Delhi mobilizou a sociedade em treinamentos através da metodologia *Large Group International Events (LGIE)*, conhecidas popularmente como *Oficinas Bhagidari*, onde se trabalha com grupos de 300 a 400 pessoas, cujos temas para capacitação e treinamento da população, vão desde questões envolvidas em abastecimento de água e energia, saneamento básico, serviços comunitários, segurança, meio ambiente até programas de inclusão da mulher na tomada de decisões políticas. A força de trabalho feminina, em Delhi, é de 36 % em

relação ao total de trabalhadores⁴⁷. A iniciativa contou com o apoio de vinte Associações de Moradores para o Bem-Estar e atualmente a mobilização envolve mais de 1.300 grupos de cidadãos constituídos por quase 5 milhões de pessoas⁴⁸.



Figura 12 – Peças publicitárias para divulgação do conceito Bhagidari.
Fonte: BHAGIDARI, 2005.

De acordo com o programa BLP (2004), *Bhagidari* tem auxiliado no fortalecimento da estrutura democrática em que as redes e associações têm se convertido nos principais agentes de representação local e se conectam pelos espaços de convivência, como as Associações de Moradores para o Bem Estar e Grupos Rurais dentro de uma proposta de trabalho concreta, que consiste em entender os assuntos de interesse comum e negociar com os representantes do governo as questões que impedem o desenvolvimento dos serviços públicos, criando soluções conjuntas, que sejam factíveis, a fim de melhorar a qualidade de vida e do ambiente.

A origem ao projeto se deu a partir da tomada de consciência, do próprio governo, da sua incapacidade para solucionar as questões relacionadas à degradação ambiental ocasionadas pela inexistência de infra-estrutura de saneamento básico, falhas na coleta de lixo, ruas e estradas congestionadas por animais, veículos leves

⁴⁷ Homens = 795 mil; Mulheres = 304 mil; Total empregos formais = 1,1 milhão. DELHI, 2005.

⁴⁸ População total - 13,850 milhões de habitantes, 12,907 em áreas urbanas. Censo de 2001. DELHI, 2005.

e pesados e contaminação de solo, rios e ar, por veículos e indústrias. A administração pública estava desacreditada pela população devido às inúmeras tentativas fracassadas na solução dos problemas pelos mecanismos tradicionais. A primeira providência foi o estabelecimento de prioridades para os programas, a partir de consultas efetuadas com diversos grupos da população, associações industriais, comerciais e rurais, ONGs, servidores públicos, Conselho Municipal, Departamentos de Polícia, do Meio Ambiente e Educação. Os assuntos foram classificados na seguinte prioridade:

- a) gestão do abastecimento de água;
- b) reciclagem de águas pluviais;
- c) conservação de água e energia;
- d) distribuição de eletricidade;
- e) recolhimento de impostos;
- f) parques comunitários e espaços públicos;
- g) separação e controle de resíduos sólidos;
- h) planificação das áreas verdes;
- i) controle da contaminação e poluição do ar;
- j) prevenção à criminalidade;
- k) proteção aos idosos;
- l) valorização da mulher;
- m) campanhas de conscientização ambiental para crianças e adolescentes.

O primeiro objetivo foi desenvolver um diálogo entre as lideranças e com a participação da comunidade, a fim de propor soluções aos problemas, inclusive efetuar mudanças na administração pública, no meio ambiente, nos serviços públicos e educacionais de Delhi. Um segundo objetivo foi valorizar a mulher e capacitá-la para participar de forma igualitária na sociedade.

A partir de julho de 2001, o projeto foi descentralizado aos nove distritos, que trabalham subordinados ao departamento central, em Delhi. Esses centros-modelo proporcionaram informações e os recursos necessários para o detalhamento dos planos de ação. As primeiras oficinas apresentam, como resultado, um efeito multiplicador das ações de cidadania e, hoje, a *Iniciativa Bhagidari* se constitui de

uma estrutura organizacional formal para a tomada de decisões da população, lideradas por um servidor estatal que coordena e consolida o trabalho dos *bhagidars*, designação genérica atribuída aos cidadãos que se capacitaram através das oficinas Bhagidari.

Os resultados das ações foram reconhecidos como positivos e sustentáveis pela UN-HABITAT (BLP, 2004), que se baseou em pesquisa realizada com a população. O resultado demonstrou que o programa é aceito por mais de 50 % dos moradores. Com o apoio e a orientação do governo da Índia, o programa Bhagidari tem sido adequadamente acompanhado e documentado desde seu início. Foi criada uma publicação semestral a fim de divulgar os resultados dos programas, que se encontra na terceira edição.

O programa Bhagidari tem sido muito elogiado dentro e fora do país e o governo da Índia pretende expandir esse programa aos demais 28 estados, adaptando-o às necessidades locais. Até o ano de 2004, os recursos financeiros investidos somavam U\$ 2,3 milhões provenientes dos cofres públicos.

Considerações Gerais

Esses exemplos de experiências participativas para a renovação e gestão de cidades abordaram algumas experiências bastante distintas em suas motivações, contextos culturais, orientações políticas, estágio de desenvolvimento sócio-político, importância econômica no ambiente global e especialmente nas questões que deram origem aos projetos. Tendo em vista que, para essas cidades, os levantamentos ocorreram apenas por meio de pesquisa bibliográfica e documental, não foram localizados estudos que apresentem contradições, incoerências ou questões com soluções pendentes. Por outro lado, os levantamentos efetuados demonstram que, das inúmeras experiências submetidas à avaliação da UN-HABITAT, apenas 20 % foram selecionadas como *melhores práticas*, de acordo com os critérios da ONU. Estima-se, então, que ao longo dos últimos dez anos foram apresentadas cerca de 15 mil experiências de renovação de cidades. Desse modo,

pode-se inferir que esses casos apresentam alguns significados convergentes aos critérios de desenvolvimento humano e de inclusão social propostos para o novo milênio e que a importância estratégica das cidades, como os novos atores da economia mundial, está definitivamente incorporada no ideário das transformações urbanísticas da atualidade.

A Figura 13 ilustra a participação das regiões continentais em quantidade de *melhores práticas* selecionadas pelo programa da UN-HABITAT. Os países com maior número de experiências catalogadas são o Brasil (403), Argentina (255), Índia (208), Espanha (186), Reino Unido (84), Colômbia (78), China (73) e África do Sul (72), que representam 52 % do total das 2.580 experiências catalogadas como *melhores práticas*. Pode-se concluir, portanto, que o movimento de renovação urbanística é universal, com forte presença de continentes emergentes nos processos de transformações com vistas ao desenvolvimento humano.

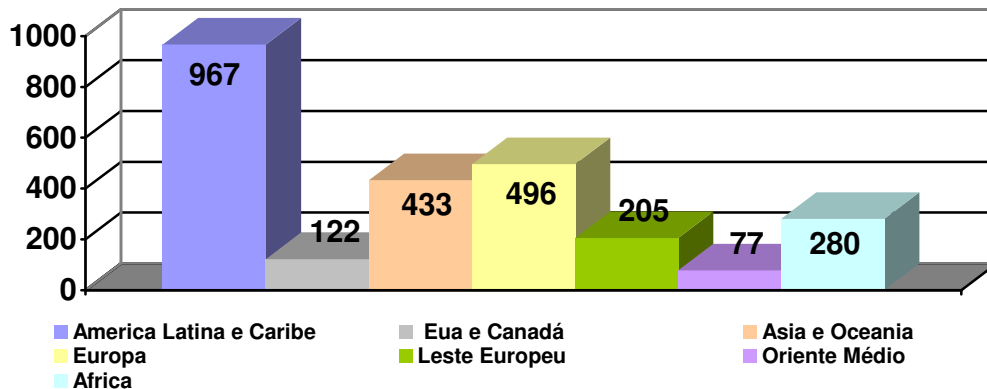


Figura 13 – Participação dos continentes no Programa de Melhores Práticas.
 Fonte: Dados compilados a partir do banco de dados da UN-HABITAT, 2005.

Não se verificou, contudo, nos casos estudados, as *fortes semelhanças* nas orientações das políticas urbanas que se renovam com a finalidade de passar do espaço-mercadoria para a cidade-mercadoria, para explicar que as cidades vem sendo vendidas de modo semelhante, como salienta Sanchez (2003).

Dentre as cinco cidades estudadas, apenas Baltimore (EUA) e Cingapura (ÁSIA) apresentaram semelhanças em seus projetos estratégicos, voltados para o desenvolvimento de pólos de alta tecnologia com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico em dimensões globais, conforme verificado pelos

significativos investimentos em recursos financeiros, não somente na implantação das empresas, mas, também em projetos de qualificação da mão-de-obra local para as novas exigências dos sistemas produtivos que estão sendo desenvolvidos nas localidades.

No caso de Baltimore (EUA), as articulações são promovidas pela Downtown Partnership of Baltimore (DPB), corporação não-lucrativa⁴⁹ dedicada a transformar e preservar continuamente o centro da cidade. O papel dessa corporação é atuar como uma espécie de síndico do centro da cidade, a fim de transmitir à população moradora o sentimento de que é o mais importante local da cidade para se investir, trabalhar, morar e se divertir. Transmitem, portanto, uma atitude de defensores do centro da cidade e buscam articular parcerias entre empresas e governos, a fim de identificar necessidades, desenvolver estratégias, aperfeiçoar o policiamento público por meio de programas de treinamento e aquisição de equipamentos e implementam programas a fim de fortalecer a economia local. A gestão financeira do centro da cidade também é de responsabilidade da DPB. A prestação de contas está disponível para todos os cidadãos interessados em obter detalhes sobre a origem das receitas e como são alocados os recursos.

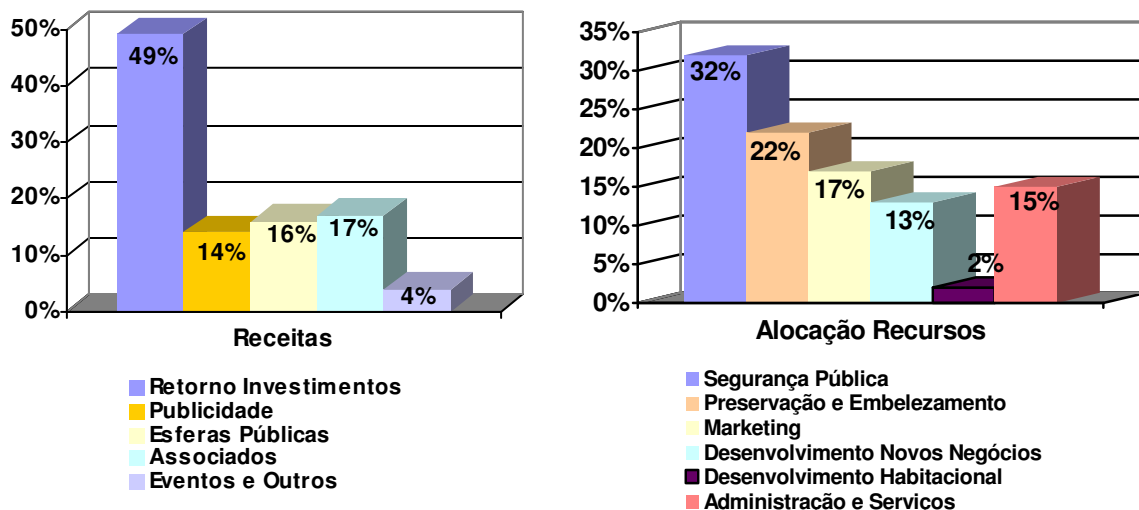


Figura 14 – Origem e Alocação dos Recursos Downtown Partnership of Baltimore. Fonte: INITIATIVE, 2005, p.3.

Os gráficos da Figura 14 demonstram um exemplo das informações disponibilizadas pela Downtown Partnership of Baltimore. A soma dos recursos, provenientes das

⁴⁹ No original, *non-profit corporation*.

contribuições das esferas públicas e empresas privadas, corresponde a 17 % do total, mesma quantia gerada pelos membros participantes da corporação, enquanto que 49 % são provenientes da arrecadação dos próprios investimentos locais.

Embora os dados não apresentem detalhes sobre o perfil dos membros contribuintes, pode-se inferir que estes se constituam de pequenas empresas de comércios e serviços turísticos, pela natureza dos empreendimentos descritos. Um dado que chama a atenção é o percentual de 54 % revertidos em serviços públicos – segurança (32%), manutenção dos espaços, gerenciamento do tráfego e embelezamento das localidades (22%). Trata-se de um típico modelo norte-americano de utilização de recursos para a urbanização das cidades, como lembra Hall (1988, p.422), em que se utilizam fundos públicos modestos para gerar uma quantia muito maior de investimento privado que acaba retornando à comunidade.

Os outros três casos - Prenzlauer Berg (Berlim, Alemanha), Lima (Peru) e Delhi (Índia) - apresentam características bastante distintas nas problemáticas que deram origem aos projetos de renovação. O caso de Berlim é notável pela assimilação do modelo capitalista de renovação de cidades, como observam Bernt e Holm (2002). Esse projeto significou uma experiência de mudança fundamental nas concepções da sociedade berlinense, pela adoção de práticas ocidentais de renovação de cidades em contexto cultural tão distinto da cultura anglo-saxônica, porém, concluem que tais práticas podem ser bem adaptadas. A questão da valorização dos espaços e dos edifícios recuperados parece ter sido a motivação principal da população, tendo em vista que os recursos financeiros para os projetos são obtidos dos próprios moradores por meio de financiamentos de longo prazo. Não se percebeu, portanto, o encontro *glamouroso* entre cultura e capital com finalidades empresariais, como afirmam Arantes (1998) e Sanchez (2003). O sucesso da articulação parece estar associado, prioritariamente, aos interesses da sociedade em valorizar seus imóveis e seus entornos, bem como aos valores culturais da população para se recuperar uma área rica em memória cultural e histórica.

Os dois outros casos, Lima (Peru) e Delhi (Índia), os projetos parecem estar voltados aos objetivos declarados nas normas institucionais sobre as melhores práticas da UN-HABITAT: a erradicação da pobreza no mundo, a proteção do meio ambiente e o

desenvolvimento sustentável. No caso de Lima, a mobilização dos atores para a construção de parcerias eficazes na erradicação do comércio informal do centro da cidade é muito significativa, devido à ausência de tradição democrática da população e os longos períodos de regimes políticos autoritários no país, pelo menos desde 1968. O fato se torna mais curioso pela descrença do poder público nas ações propostas pela sociedade civil, que desempenhou um papel importante na articulação do processo, revertendo a motivação da esfera estatal, que destinou quase que a totalidade dos recursos financeiros necessários para o projeto.

A experiência em Delhi (Índia) também traz contribuições significativas para a compreensão das experiências participativas em países emergentes. O projeto Bhagidari mobilizou, em apenas três anos, 5 milhões de pessoas em treinamentos cívicos, ao custo de U\$ 0,16 / pessoa, na promoção dos projetos de renovação urbana. A intensidade e rapidez com que se deu a mobilização popular podem ser decorrentes da aquisição de *empowerment* pela população, apoiada pela liderança carismática em torno figura emblemática de Ghandi (1869-1948), conforme pode ser observado na divulgação oficial abordada anteriormente.

Dessa forma, apreende-se que o processo de renovação de cidades, inserido no atual contexto de desenvolvimento local, proveniente do processo de globalização mundial, volta-se, muitas vezes, para a melhoria das condições de vida da população local, seja na geração de desenvolvimento urbano como em Delhi (Índia), reordenação habitacional como em Berlim (Alemanha), inclusão social e econômica, como no caso dos camelôs peruanos, ou no desenvolvimento de pólos econômicos locais com vistas ao mercado global, como Baltimore e Cingapura.

Paralelamente aos projetos estratégicos de renovação das cidades e desenvolvimento econômico local, vale destacar a importância das experiências participativas para a gestão das cidades, que aproximam os diversos segmentos do governo racionalizando recursos e, mais importante, podem contribuir para que a sociedade adquira *empowerment* e promovam o exercício da cidadania. A criação de mecanismos, que promovam mudanças na relação entre o Estado e sociedade civil, pode levar as comunidades a reconhecerem os projetos como seus, aumentando a consciência de pertencimento ao local e de proteção das suas realizações coletivas.

3 SÃO PAULO: DA CIDADE DE TAIPA À METRÓPOLE CULTURAL

Poderia falar de quantos degraus são feitas as ruas em forma de escada, da circunferência dos arcos dos pórticos, de quais lâminas de zinco são recobertos os tetos; mas sei que seria o mesmo que não dizer nada. A cidade não é feita disso, mas das relações entre as medidas de seu espaço e os acontecimentos do passado.

Ítalo Calvino

O contraste entre épocas tem sido um dos temas mais marcantes nos registros sobre a formação da cidade de São Paulo. Campos (2002, p.17-18) analisa as posições de alguns historiadores⁵⁰, porém, uma das definições mais adequadas ao contexto desse estudo é a do prefeito e urbanista Faria Lima, que identifica os quatro *surtos urbanísticos* que teriam alterado a estrutura da cidade de São Paulo: as administrações João Teodoro (1872-1875), Antonio Prado (1899-1911), Raimundo Duprat (1911-1914) e a sua própria (1938-1945).

3.1 Histórico da Formação da Cidade de São Paulo

A escolha da colina entre o Anhangabaú e o Tamanduateí, pelos padres jesuítas, para construir uma igrejinha e um colégio para crianças indígenas (1554) é considerado por Ab´Saber (2004) como um exemplo de originalidade se comparada às origens de outras cidades como Paris, Cairo, Genebra, Damasco ou Nova York, sempre associadas a locais beira-rios, cruzamento de rotas, paradas tradicionais para descanso ou estradas de ferro. De acordo com Silva e Ruiz (2004), a questão da localização geográfica da vila de Piratininga intriga os historiadores que se

⁵⁰ A de Benedito Lima de Toledo, que distingue três momentos na evolução paulistana: a cidade colonial; a metrópole do café e a cidade atual; a de Nestor Goulart que identifica quatro fases: a cidade de taipa (até 1888); a cidade européia (1889-1930); a cidade modernista (1930-1960) e a metrópole centralizada e congestionada atual; Uma das mais abordadas é a divisão que associa as transformações da cidade aos períodos conhecidos da História do Brasil: Brasil Colônia (1554 -1888), República Velha (1889 – 1930) e Fase Industrial (após 1930). Contudo, Campos (2002) alerta para a *simplificação* intrínseca nessas definições, pois, pode se perder de vista as disputas e as contradições internas presentes em cada momento e a existência de direções divergentes que poderiam ter definido outros caminhos para a evolução urbana da cidade.

perguntam por que os portugueses optaram por construir uma vila no planalto. Concluem que a especificidade de São Paulo, nos primeiros séculos de sua existência, caracterizou-se pela conjugação do estilo de vida simples com o papel articulador da dinâmica ocupacional do território, que se voltava tanto para o interior como para o sul do continente, envolvendo a circulação de riquezas e a mescla cultural representante da conformação de uma sociedade com um poder partilhado entre índios, jesuítas e colonos. Assim seria possível manter uma vila encerrada no sertão, mas, ao mesmo tempo, fiel aos interesses econômicos, políticos e culturais da Coroa (SILVA e RUIZ, 2004).

Essa situação de autonomia e liberdade começou a mudar, em 1711, quando a vila se transformou em cidade, passando a ser sede do governo da capitania com o nome de São Paulo. O censo levantado em 1765 revelava que a cidade possuía 899 casas, 1.748 homens e 2.090 mulheres, sendo que apenas 392 casas tinham uma vida urbana, com 648 homens e 867 mulheres. O então governador de São Paulo, Luis Antonio de Souza, o morgado de Mateus e seus sucessores colocaram em marcha um plano para integrar definitivamente São Paulo no comércio atlântico, tirando-a da sua primeira vocação em direção ao interior, caminho natural dos bandeirantes no ciclo do ouro.

Foi necessário abrir o Caminho do Mar, modificar os hábitos agrícolas dos moradores, que demandou quase todo o século XIX e, somente com o estabelecimento da faculdade de direito (1828)⁵¹, a chegada da ferrovia (1865), a imigração da mão-de-obra branca e o governo de João Teodoro Xavier (1872-1875), que São Paulo se consolidou como Cidade Nova e abriu o caminho para o crescimento intensivo que se seguiu.

As análises da evolução urbana e estruturação metropolitana de São Paulo efetuadas por Campos (2002); Meyer, Grostein, Biderman (2004) e Simões Junior (2004), apontam para a importância dos eixos de comunicação formados pelas estradas que tinham seu foco no planalto e se abriam em leque em direção ao

⁵¹ Em 11 de agosto de 1827, uma lei do Imperador, em seu artigo 1º criava os cursos de ciências jurídicas e sociais na cidade de São Paulo e em Olinda (PE). A instituição paulistana passou a ser chamada de Academia de Direito de São Paulo e as aulas da primeira turma iniciaram-se em 1º de março de 1828 (MARTINS e BARBUY, 1998).

interior e litoral, através do qual se articulava todo o sistema econômico através do processo de escoamento da produção de açúcar e café. Essas cinco estradas abriam-se em leque para o interior de São Paulo da seguinte maneira:

- a) ao sul, uma estrada para o litoral. Iniciava na Rua da Glória (Bairro da Liberdade), atravessava o Lavapés e tomava o caminho do Ipiranga até atingir São Bernardo e depois a Serra do Mar, descendo ao litoral;
- b) a leste, para o Rio de Janeiro, ao longo do Rio Paraíba. Passava pelo Brás, pela Penha, por Lajeado e Mogi das Cruzes;
- c) ao norte da cidade, para Minas Gerais, pela Serra da Mantiqueira. Passava pela rua Brigadeiro Tobias e os Campos da Luz, passando pelo Juqueri, na região da Cantareira e seguia através de Atibaia e Bragança;
- d) a oeste, o caminho para Sorocaba passava pelo Piques (atual largo da Memória)⁵², seguiam pela rua da Consolação, passando por Pinheiros, Cotia, até atingir Sorocaba.
- e) a outra estrada neste lado oeste era a que tomava a Avenida São João e rua das Palmeiras, continuava até Perus e Jundiaí, com ramal para Itu – Porto Feliz, seguindo a rota de penetração para o interior.

Assim, São Paulo já nasceu metropolitana, pois já no início do século XX a cidade de São Paulo se havia constituído na forma de um núcleo urbano relativamente estruturado, com arredores articulados pela conjugação de um sistema de novos loteamentos residenciais sustentados pelos bondes, principal sistema de transporte urbano. Simultaneamente, a rede ferroviária já iniciava a organização dos arredores industriais e de habitação suburbana (MEYER, GROSTEIN, BIDERMAN, 2004).

A instalação do sistema ferroviário, a partir de 1867, com a inauguração da São Paulo Railway, ligando o Porto de Santos a Jundiaí, foi um elemento estimulante para a instalação do primeiro corredor de exportação moderno, que marcou definitivamente o fim das disputas de vários grupos de interesses econômicos e políticos. A cidade de Campinas era a grande rival de São Paulo como entreposto para as regiões cafeeiras no interior do estado, porém, a rede ferroviária estruturada

⁵² Em meados do século XIX concentravam-se as tropas que se abasteciam no Chafariz do Piques ou que pernoitavam no pouso existente na chácara do Bixiga.

em poucas décadas, composta pelas cinco principais ferrovias⁵³ centralizadas em São Paulo, constituía um importante sistema da expansão metropolitana, o que organizou e reforçou a cidade de São Paulo como pólo centralizador do sistema econômico vigente.

No âmbito da cultura e das artes, a história de São Paulo apresenta traços distintos entre dois períodos: o que vai da Independência (1822) e da construção da Faculdade de Direito (1828) até o período da chegada das ferrovias (1865) e o ciclo do café e dos imigrantes. Ao longo de quase meio século, a realidade de São Paulo foi se mirar na cultura do exterior, alimentar-se dela através da Faculdade de Direito e conviver com sua realidade de província cultural. O conceito de progresso era a referência da Corte Imperial e que ainda não havia chegado a São Paulo. Restava aos paulistanos assumir a diferença aparente daquela *terra da garoa* e o sol tropical no restante do país. Para os jovens românticos, estudantes da faculdade de direito, São Paulo era a miragem de uma Veneza perdida na serra, o mistério melancólico da Londres idealizada pelo Lord Byron ou o melhor inferno possível sobre a terra do Brasil. Alguns historiadores lembram o verdadeiro terror que São Paulo representava para os poetas: Álvares de Azevedo escreveu em carta para sua mãe (1849): “a vida aqui é um bocejar infindo” (ALVES, 2004, p.7). Olavo Bilac demonstra o terror que sentia por São Paulo (1827), mas que depois será negado, em sua obra: “receberás qualquer dia notícia de minha morte. Não posso viver numa terra onde só há frio, garoa, lama, republicanos, separatistas, camelôs e tupinambás” (ALAMBERT, 2004, p. 46). Esses dois exemplos ilustram a cultura e a mentalidade da elite cultural de São Paulo, num período ainda longe da Abolição (1888) e da República (1889), época em que as culturas estrangeiras eram escolhidas, copiadas e *aclimatadas* à realidade provinciana colonial da cidade de São Paulo.

O primeiro *surto urbanístico*, identificado pelo prefeito e urbanista Faria Lima, ocorreu quando São Paulo passou de um conglomerado urbano a uma grande cidade. Estima-se o início desse processo por volta de 1872, quando duas circunstâncias devem ser destacadas: o início da era ferroviária (1865) e o governo de João Teodoro Xavier de Matos (1872–1875).

⁵³ São Paulo Railway, Companhia Paulista, Estrada de Ferro Sorocabana, Companhia Mogiana e Estrada de Ferro Central do Brasil.

Ao assumir a presidência da Província, João Teodoro estimulou os fazendeiros a fixar domicílio na capital, pois até então, esses fazendeiros vinham a São Paulo para comercializar a produção de suas fazendas e conhecer as novidades das casas importadoras. Com o tempo, as fazendas passaram a ser suas moradias secundárias. Promoveu também a abertura de ruas a fim de facilitar a ligação das duas estações ferroviárias, desapropriou terrenos do Recolhimento da Luz para a construção da cadeia pública (local destinado posteriormente ao quartel da Força Pública), abriu as ruas do Hospício (atual Frederico Alvarenga), Conde D'Eu (atual General Glicério) e outras que serviam para ligar as freguesias do Brás e da Santa Ifigênia.

Destaque para os grandes melhoramentos em 1874 no Jardim da Luz, que envolveu a canalização de águas do Tanque Reúno, cujo muro de represamento ficava no local onde hoje se encontra o viaduto Martinho Prado, sobre a avenida Nove de Julho, para abastecer os chafarizes do jardim e de Santa Ifigênia. Um largo foi formado no jardim e, para ornamentá-lo, foram importados do Rio de Janeiro quatro esculturas de mármore representando as estações do ano e outra representando Vênus (TOLEDO, 2004, p. 52-53). A Figura 15 representa uma vista do Jardim da Luz, após a reforma ocorrida em 1930.



Figura 15 – Jardim da Luz, 1930.
Fonte: HISTÓRICA, 2005.

Centralizando o sistema de transportes e a expansão cafeeira, a cidade tornava-se, além de pólo administrativo, um centro residencial, financeiro e de negócios, núcleo decisório ao qual se subordinava vasto território produtivo. As intervenções realizadas visavam remodelar os espaços públicos, tornando-os mais atraentes. A criação de bairros era destinada a receber o fluxo populacional e estabelecer ligações viárias entre os diversos componentes da nova ordem urbana: centro de negócios, áreas residenciais, estações ferroviárias. A perspectiva modernizadora protagonizada por João Teodoro priorizava não apenas o papel da capital no desenvolvimento da província, mas também o potencial de crescimento econômico da própria cidade (CAMPOS, 2002, p. 47).

O *segundo surto urbanístico* de São Paulo, assinalado por Faria Lima, teve início na gestão do primeiro prefeito escolhido para a cidade de São Paulo, Antonio da Silva Prado (1899-1911). Os últimos anos do século XIX foram marcantes para a metrópole: a abertura da Avenida Paulista (1891); a interligação entre o centro tradicional da cidade e o bairro do Chá que culminou com a construção do Viaduto do Chá (1892-1893). Alguns empreendedores, como os alemães Frederico Glette e Vitor Nothmann, iniciaram projetos imobiliários que modificaram a fisionomia da cidade. Alguns anos mais tarde, a instalação do Teatro Municipal e a urbanização do Vale do Anhangabaú levaram a uma valorização da região à oeste da área central, considerada os *fundos da cidade*, até pouco tempo atrás. A avenida prontamente atraiu clientes que promoveram construções de porte e tornou-se atração na cidade, pela sua geografia plana de onde se podia ter uma vista privilegiada do centro e das serras no horizonte (TOLEDO, 2004, p.56).

A gestão Antônio Prado ficou marcada por programas ambiciosos de transformação urbana, que incluíam uma regularização dos espaços do centro da cidade sob novos critérios de *qualidade estética*, como escreve Campos (2002):

A rua Quinze de Novembro, a mais elegante via comercial da cidade, foi alargada. O Largo do Rosário (atual Praça Antonio Prado) situado na desembocadura daquela rua em direção aos novos bairros *nobres* do quadrante Oeste, foi ampliado e regularizado (...) para tanto, foi demolida a antiga igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, pólo de atração da comunidade negra, transferida para o Largo do Paissandu, também remodelado e ajardinado. Livre desse estigma, a praça assumiu o

papel de coração da vida social e empresarial de São Paulo. No lugar da Igreja o irmão do prefeito, Martinho Prado Junior, ergueu o prédio Martinico, o mais alto da cidade, ocupado pela Light e pela redação [do jornal] O Estado de São Paulo (CAMPOS, 2002, p.83).

Além dos inúmeros projetos de cunho paisagístico, como a remodelação do Jardim da Luz, urbanização e arborização da avenida Tiradentes, ajardinamento da Praça da República, novo arranjo no Largo do Arouche, acerto das margens do Tamanduateí, com o plantio de grama e árvores, iniciou-se uma intervenção saneadora na área da praça da Sé, com a demolição, pelo governo estadual, de dois quarteirões ocupados por casinhas, cortiços e pontos de prostituição, além da construção do Teatro Municipal e os projetos de demolição e reconstrução das antigas igrejas da Sé e de São Pedro. Foi aprovada, pela Câmara, a emissão de títulos no valor de 4 mil contos de réis (equivalente ao orçamento anual do município, em 1903), a fim de garantir os recursos financeiros necessários aos projetos. Outras autorizações para empréstimos externos no montante de 800 mil libras esterlinas e emissões internas de 13 mil contos de réis também ocorreram nessa época. A construção do teatro recebeu verba suplementar de 1.100 contos de réis (CAMPOS, 2002, pp.82-84).



Figura 16 – Teatro Municipal de São Paulo em foto de Gal Oppido.
Fonte: HISTÓRICA, 2005.

Criou-se, assim, a primeira *centralidade*⁵⁴ no que hoje se constitui o Centro Histórico da cidade de São Paulo, cuja primazia prevaleceu até meados do século XX. Contudo, uma outra cidade crescia nos bairros adjacentes ao Centro Histórico, na zona Leste - Mooca, Braz e Belenzinho - e formavam um mundo bem diferente das obras de Antonio Prado. As fábricas, cortiços e vilas imensas, que abrigavam a população operária imigrante, tornaram-se uma paisagem estranha e contraditória em relação aos elegantes quarteirões da elite com suas arquiteturas européias.

O enorme crescimento populacional decorrente da chegada de milhares de imigrantes não foi acompanhado de um planejamento urbano que pudesse suavizar os grandes contrastes sociais, pela variedade de etnias e referências culturais distintas que marcavam o cotidiano da cidade. Essa experiência cosmopolita, evidenciada na virada do século XX, é assinalada por Marins (2004) como uma das poucas ocorridas no planeta, o que levaria às tensões sociais e seus desdobramentos ao longo do século XX:

A violência urbana, as péssimas condições de moradia e de saúde pública, a exploração do trabalho, tudo mesclado com a implementação de instrumentos de exclusão espacial e de coerção pública (...) A imagem da metrópole triunfante e enriquecida afinava-se às novidades européias não apenas nas expressões arquitetônicas, na moda, nas formas de lazer, mas, paradoxalmente, nas discrepâncias sociais e na pobreza que também caracterizavam todas as grandes cidades do Ocidente no século XIX (...) de um lado o luxo, de outro a pobreza (MARINS, 2004, p.62).

O início da industrialização de São Paulo se deu pelo aumento do poder de consumo das elites cafeicultoras e também pelo próprio inchaço populacional da cidade, que saiu da condição de nona capital do país em 1872 à condição de segunda, em 1900⁵⁵. Nos vinte anos seguintes, entre 1900 e 1920, a cidade teve sua população quase que triplicada, conforme pode ser observado na Figura 17.

⁵⁴ Centralidade é aqui utilizada para definir o centro de poder econômico e político da metrópole.

⁵⁵ A cidade do Rio de Janeiro era a primeira capital, com 811.443 habitantes.

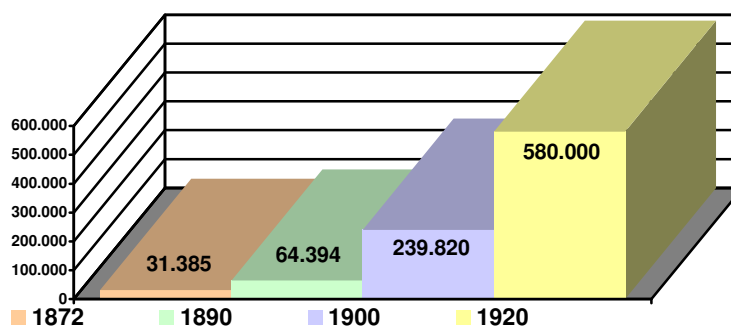


Figura 17 – Crescimento populacional de São Paulo entre 1872 a 1920.
 Fontes: MARINS (2004, p.62); DPH (2005).

As primeiras indústrias se fixaram nos quatro bairros industriais, vizinhos ao Centro Histórico: Bom Retiro, Luz, Brás e Mooca. A formação de quadros profissionais para a expansão e a sofisticação dos costumes e do consumo urbano de luxo gerou a necessidade da criação do Liceu de Artes e Ofícios (1882), sediado no local onde atualmente é a Pinacoteca do Estado, a partir da iniciativa da Sociedade Propagadora de Instrução Popular (1873) e formou gerações de marceneiros, serralheiros, fundidores, tapeceiros. Entretanto, a opção por atividades em trabalhos irregulares ou temporários era sempre maior do que a pequena oferta constituída pela economia informal. As práticas consideradas perigosas ou irregulares⁵⁶ pelas autoridades públicas como embriaguez, desordens e vadiagem eram responsáveis pelo maior número de prisões, atividade repressiva com critérios subjetivos, uma vez que nunca eram acompanhadas de processos penais (FAUSTO 1984); (DUARTE, 1999). A criação do Hospício de Alienados do Juquerí (1899) foi, na opinião de Marins (2004), a mais clara evidência da ambição de expulsar da cidade suas mazelas sociais.

Esse paradoxo de desigualdades: luxo e pobreza, trabalhos formais e informais, legalidade e marginalidade, ordem e desvio, instituições e improvisações ainda está longe de se constituir apenas de fatos históricos, pois são as mesmas contradições que desafiam as cidades nos tempos atuais. Talvez esses paradoxos tenham sido

⁵⁶ Não havia qualquer critério objetivo para especificar quais tipos de delitos qualificavam tais práticas como perigosas ou irregulares e muitas arbitrariedades eram cometidas a partir do entendimento subjetivo das autoridades locais, que sistematicamente envolviam valores subjetivos preconceituosos contra raça ou classe social na avaliação.

os principais agentes para se desenvolver um espaço das ações e resistências dos grupos sociais, em São Paulo, no final do século XIX.

O enorme crescimento populacional implicou diversas iniciativas de adaptação da cidade às necessidades de muitas dezenas de novos habitantes e o resultado das precárias condições de vida a que se via reduzida grande parte dos paulistanos, principalmente os estrangeiros. A capacidade de organização institucional num ambiente hostil aos estrangeiros pode ser evidenciada pela enorme quantidade de associações, entidades filantrópicas, clubes, igrejas, jornais que surgiram na época.⁵⁷

O final do século XIX trouxe os elementos decisivos para consolidar o futuro da cidade de São Paulo como *a capital do café*. As intervenções urbanísticas, executadas ao longo de poucas décadas, tiveram como objetivo configurar o centro de poder capaz de comandar os negócios que beneficiasse o fluxo de trocas do modelo econômico vigente e que conferiria a São Paulo um destaque internacional como metrópole agro-exportadora. Entretanto, a cidade se expandiu de duas formas distintas: a cidade *oficial* - que se desenvolveu na região central e adjacências a partir dos projetos arquitetônicos de Ramos de Azevedo no estilo *belle époque*⁵⁸, e a cidade *trabalhadora* - que emergiu em áreas menos valorizadas, ocupadas ao léu pela iniciativa particular, cujas chaminés das fábricas e os cortiços eram vistos com desconfiança pela *colina central* (CAMPOS, 2004, p.73).

Desde a década de 1890 que as políticas republicanas sanitaristas tentavam conter as epidemias de febre amarela⁵⁹, cujas medidas segregadoras afetavam a população mais pobre, com práticas que incluíam, não apenas a salubridade física,

⁵⁷ Os periódicos *Fanfulla*, *La Tribuna Italiana*, *Il Tribuno*, *La Cronaca Itliana*, *La Iberia*, *Deutsche Zeitung*, *Germânia*; o colégio alemão *Deutsche Schule* (1878), atual Colégio Visconde de Porto Seguro, *Sociedade Beneficente Alemã* (1863), *Sociedade Suíça de Beneficência Helvetia* (1880) e outras (MARINS, 2004, p.66).

⁵⁸ Belle Époque foi um período da história da França, que começou no fim do século XIX e durou até a primeira guerra mundial (1914 -1918). Foi considerada uma era de ouro da beleza, da inovação e da paz entre a França e seus vizinhos europeus. Com as invenções decorrentes do avanço da ciência moderna, a vida se tornava mais confortável, em todos os níveis sociais, e as manifestações artísticas e culturais se expandiram, criando inspiração para as artes em geral, inclusive no estilo arquitetônico, que algumas vezes é chamado de estilo belle époque.

⁵⁹ Ver a Revolta da Vacina em CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que Não Foi*. 6ª ed. São Paulo: Companhia das Lastras, 1989. 216p.

mas também a salubridade moral. “A colina histórica que até pouco antes abrigava a cidade como um todo, misturando diferentes usos e estratos sociais, seria transformada em núcleo central com função terciária e perfil elitizado, comandando um território urbano em expansão contínua” (CAMPOS, 2004, p.72).

Paralelamente às políticas sanitárias, o governo estadual iniciou a construção de grandes edifícios públicos que abrigariam as instituições republicanas, como a Secretaria da Agricultura, Secretaria da Justiça, a Escola Normal (atual Caetano de Campos), o Palácio das Indústrias, a Penitenciária do Estado, o Palácio da Justiça e muitas outras. A estruturação dos bairros residenciais de luxo também foi priorizada.

A requalificação do centro urbano, portanto, incluiu leis que estimulavam a construção de habitações econômicas e vilas-modelo em regiões periféricas, a fim de *sanear* o centro de usos e moradores indesejáveis. A consequência foi a construção de pequenas casas de aluguel, com enormes adensamentos em espaços mínimos, medida que o Estado julgou ter solucionado, delegando a questão da moradia aos locadores privados. Desse modo, as políticas públicas puderam se concentrar nos bairros de elite e no centro terciário. Rapidamente os processos de requalificação urbana do centro atraíram os investidores privados e as parcerias começaram a se formar:

Esboçava-se a convergência de ações entre município, estado, empresas concessionárias e empreendedores particulares, que marcaria as intervenções urbanísticas da República Velha. Este pacto informal se manifestava em negociações caso a caso e acordos de cavalheiros, factíveis enquanto as esferas de poder estiveram nas mãos de uma reduzida elite dirigente (CAMPOS, 2004, p.77).

O automóvel surgiu logo após a Guerra (1914-1918). A elite paulistana aderiu rapidamente ao conforto do novo meio de transporte e o Parque do Anhangabaú e Praça da Sé se transformaram em enormes estacionamentos ao ar livre. Os bondes se viram ameaçados pelas primeiras empresas de ônibus clandestinas que ainda não possuíam muita eficiência no transporte coletivo em função da inexistência de um sistema rodoviário.

A avenida Paulista, asfaltada em 1915, foi durante muito tempo, a única pista adequada ao novo sistema de transportes. As primeiras avenidas da década de 1920 foram a Anhangabaú (atual Nove de Julho) e a Pacaembu. O congestionamento crescente no centro levou à abertura da Praça do Patriarca (1920-1926), cuja desapropriação envolveu uma quantidade muito grande de recursos públicos, por se localizar na área mais valorizada da cidade, porém, não aliviou o trânsito. A finalidade da Praça seria atuar como o centro de um anel de avenidas que articularia os fluxos radiais de tráfego e ampliaria a área central. Essa ambiciosa proposta foi o marco inicial do que mais tarde seria o Plano de Avenidas, concebido em 1930 e implementado pelo prefeito e urbanista Prestes Maia, em sua primeira gestão (1938-1945). Ao longo da década de 1920 a vocação agroexportadora já estava se ampliando para a era do *industrialismo impulsionador de cidades* (CAMPOS, 2004, p.81), estimulado pelo transporte automóvel, que se tornou uma tendência dominante nas décadas seguintes.

O período do Estado Novo (1930-1945) foi decisivo para a cidade de São Paulo consolidar seu processo de metropolização, tanto do ponto de vista econômico e demográfico como da consolidação das bases institucionais, por conta da racionalidade padronizadora de caráter nacional. De acordo com Silva (2004), alguns elementos foram decisivos para a compreensão do movimento urbano brasileiro, que tiveram em São Paulo sua forma mais avançada. A atividade de parcelamento do solo urbano, amparado por legislação de zoneamento, implicou na explosão da demanda por serviços públicos, obras de infra-estrutura e a implantação e manutenção de um extenso sistema viário para veículos sobre rodas. Assim, o acesso à moradia popular baseado na casa própria e na autoconstrução nas periferias foi uma consequência desses elementos.

Ao longo desse período, a transformação da cidade se evidenciou na mudança radical que ocorreu no sistema de transportes - de público sobre trilhos a transporte privado sobre rodas - na urbanização extensiva decorrente da Lei do Inquilinato (1942), que inibiu a produção de moradias para locação e empurrou a população de baixa renda para a autoconstrução em lotes periféricos, facilitados pela instituição do sistema de vendas a prestação que viabilizavam a compra dos terrenos. Esse

padrão se tornou uma das principais características assumidas pela cidade nas décadas seguintes.

O principal projeto expansionista foi o Plano de Avenidas de Prestes Maia, apresentado em 1930, conforme esquema da Figura 18, que consolidou o sistema viário radial Centro-Bairro. Esse audacioso plano viabilizou uma verdadeira *cirurgia urbana* na cidade, que criou e alargou avenidas, com o objetivo principal de viabilizar os suportes necessários ao transporte de mercadorias, facilitando o comércio de produtos e, conseqüentemente, gerando uma ampliação nos lucros das indústrias. A ampliação e a facilitação da circulação de pessoas e mercadorias eram as condições necessárias para a acumulação de capitais e reprodução do sistema econômico. Esse objetivo caminhava ao encontro da crescente separação entre o local de trabalho e moradia, liberando o centro para a verticalização que permitiria a instalação crescente de bancos e escritórios (DUARTE, 1999, p.34-40).

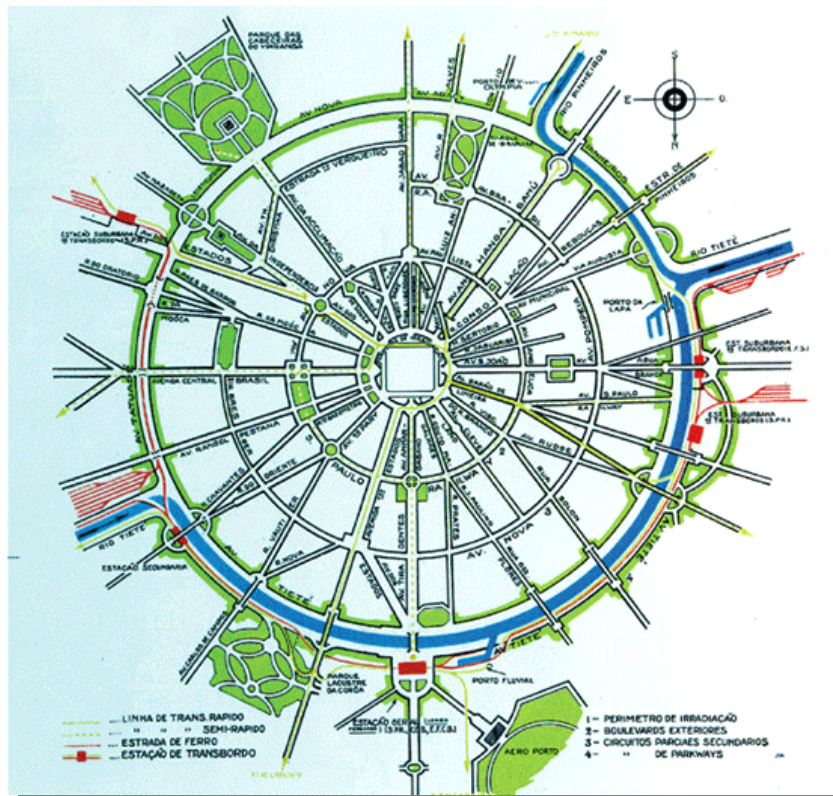


Figura 18 – Esquema técnico do Plano de Avenidas de Prestes Maia, 1930. Fonte: HISTÓRICA, 2005.

O Centro da cidade até então configurado pelo pequeno triângulo do início do século XIX passou por grandes reformulações nesse período de pós-guerra. Expande-se para o outro lado do viaduto do Chá com o *Mappin Stores* na Rua Xavier de Toledo, o comércio elegante da Rua Barão de Itapetininga, a construção da Biblioteca Municipal e a criação da Praça Dom José Gaspar, das ruas Marconi e Araújo. A proximidade com a Faculdade de Sociologia e Política, Faculdades de Filosofia, Ciências Humanas, Arquitetura e Economia da USP e Faculdade Mackenzie facilitavam a utilização desses locais pelos estudantes como espaços de leitura, estudos e acesso aos livros. Os estudantes interagiam com grupos de poesia, de história da arte e era um público certo para as inúmeras salas de cinema na cinelândia paulista, nas avenidas Ipiranga e São João (GAMA, 2004, p.138).

Um dos processos mais expressivos na configuração da São Paulo metrópole foi a mudança que ocorreu em sua centralidade. Na década de 1950, a cidade se organiza como policêntrica, com subcentros estruturados em diferentes bairros, como Pinheiros, Lapa, Santo Amaro, além do Brás, que, até o final da década de 1940 se manteve como o único subcentro na cidade. Nessa mesma década, quando estavam em plena exuberância a cinelândia, os restaurantes, os hotéis e o comércio instalados no Centro, quando a mudança da sede do governo para Campos Elísios atraía para suas proximidades outras repartições públicas, o comércio de luxo começou a se deslocar do Centro em direção à região da Avenida Paulista e dos Jardins. Com essa transferência para outro setor da cidade, onde se instalaram seus bairros exclusivos, as elites deram um passo decisivo em seu progressivo abandono do centro tradicional atual: o Centro Histórico de São Paulo (FELDMAN, 2004, p.124).

O prefeito Faria Lima foi eleito para seu segundo mandato, em 1961, e promoveu a abertura de uma grande avenida que já havia sido prevista no Plano de Avenidas de 1930 - a avenida Itoioró, atual avenida 23 de maio. A proliferação de avenidas e outras vias de circulação não foi suficiente para a demanda de automóveis que ocupou a posição de principal protagonista dentre os meios de transporte na segunda metade do século XX. Durante o período do regime militar (1964-1985), a cidade de São Paulo foi marcada por um sem número de grandes obras envolvendo avenidas, viadutos e vias expressas em praticamente todas as regiões da cidade. O

metrô foi a obra mais notável do período. Foi iniciado como um empreendimento municipal na década de 1970 e somente na década de 1980 foi assumido pelo Poder Executivo estadual.

De acordo com Villaça (2004), os critérios para a definição de quais obras seriam executadas estavam relacionadas às minorias econômicas e politicamente poderosas da sociedade paulista, que visavam otimizar seus tempos de deslocamento físico na cidade:

Em primeiro lugar, pressionando o poder público no sentido de aprimorar o sistema viário na região de seu interesse (o quadrante sudoeste)⁶⁰ pela abertura de novas avenidas, elevados, viadutos e vias expressas. Em segundo lugar, transferindo para esse quadrante suas moradias, juntamente com seus empregos, além do comércio e serviços que freqüentava – e com isso, também, as instituições de comando da sociedade (VILLAÇA, 2004, p.150).

Essa análise justifica a formação das novas centralidades que atuam como verdadeiras cidades, dada sua autonomia como regiões terciárias, ricas e que concentram o poder econômico da metrópole. Exemplos clássicos dessas novas centralidades são: Avenida Paulista, Avenida Faria Lima, Avenida Luis Carlos Berrini e a marginal do Rio Pinheiros, todas localizadas na região sudoeste de São Paulo. O resultado desse processo são as três segregações que ocorrem no quadrante sudoeste: de moradia, de empregos e comércios e serviços de que a classe dominante se serve.

Foi por meio desse processo que a burguesia e a alta classe média abandonaram, na década de 1960, o comércio e os serviços (e, mais tarde, suas residências) do centro principal, transferindo-os para a região da Paulista e Augusta (...) Isso ocorreu antes da difusão dos shopping centers, que só começou a partir da inauguração do Shopping Ibirapuera e representa uma terceira etapa desse processo. O declínio do centro principal, hoje típico de toda cidade brasileira, grande ou média, passou a ser (ideologicamente) conhecido como decadência, ou deterioração, de todas as áreas centrais (VILLAÇA, 2004, p. 152).

⁶⁰ Esse quadrante pode ser imaginado pelo cruzamento, num mapa, da linha norte-sul e leste-oeste do Metrô. (N.A.).

As políticas públicas predominantes, durante todo o período da ditadura, foram amparadas pela *ideologia da tecnocracia*, ou seja, a implementação de políticas baseadas na boa técnica, pois, sendo a técnica racional e objetiva garantiria a isenção de quem fosse colocá-las em prática. Isto porque as políticas eram formuladas em caráter nacional, centralizadas e padronizadas para todas as realidades brasileiras, desconsiderando as peculiaridades locais e regionais. No caso dos municípios, os planos diretores seriam os pilares da *boa técnica*, divulgados amplamente como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI).

Logo no início do governo militar (1964) foram criados, pela mesma Lei Federal nº 4.380/1964, o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), esse último destinado a financiar a elaboração de Planos Diretores, por escritórios privados, aos municípios. Embora dezenas de cidades brasileiras tenham encomendado o plano, nunca saíram das gavetas das prefeituras, pois a ditadura já estava instalada e muitos vereadores haviam sido cassados, criando-se assim um poder legislativo totalmente submisso e não representativo da população.

A cidade de São Paulo elaborou dois planos diretores. O primeiro, em 1968, foi o maior em peso, em número de volumes e número de páginas e jamais foi elaborado para a realidade paulistana, pois poderia servir para qualquer cidade brasileira. O segundo, Plano Urbanístico Básico (PUB) foi encomendado a um consórcio de empresas privadas, americanas e nacionais, e nunca chegou à Câmara Municipal. Era um *instrumento singelo*⁶¹, elaborado por um reduzido número de técnicos da Prefeitura. Consistia apenas em uma lei (nº 7.688, de 30/12/1971), com somente 57 artigos e um único mapa, mencionado no art. 3º, alínea j. Referia-se especificamente à malha de vias expressas e à rede de transportes rápido de passageiros, o metrô. Esse mapa tornou-se quase secreto, pois poucos o viram e até hoje é difícil encontrá-lo. A Companhia do Metropolitano simplesmente ignorou esse plano, apesar de ser uma instituição municipal (VILLAÇA, 2004).

⁶¹ Expressão de Flávio Villaça (2004, p. 153).

Paralelamente a essas mudanças no plano espacial, na década de 1960 intensificava-se também o abismo que passa a separar ricos e pobres no Brasil, fazendo com que o maior problema brasileiro não fosse exatamente a pobreza, mas sim a diferença assustadora de renda e de poder político entre os mais ricos e os mais pobres. Até a década de 1950 praticamente não havia favelas em São Paulo e a população moradora de cortiço era pequena. Os níveis de segurança eram muito altos se comparados aos de hoje. Assaltos à mão armada, crime organizado, chacinas nas periferias, moradores de rua, crianças pedintes nos semáforos quase não existiam. Os dados da Figura 19 mostram o crescimento percentual de moradores em favelas em relação à população total, a partir da década de 1970.

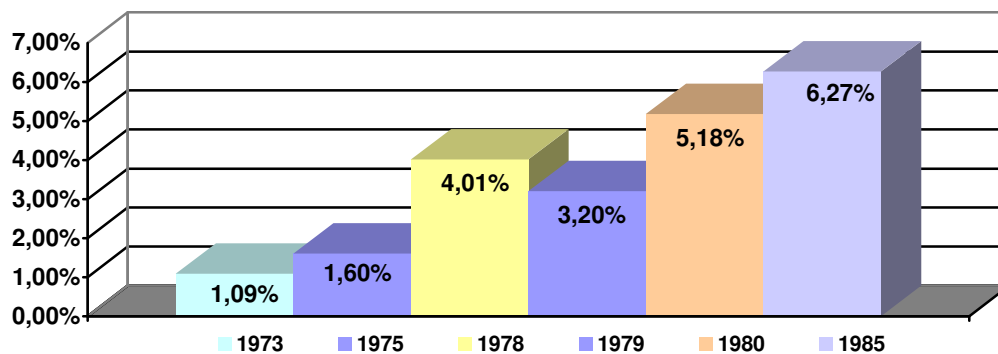


Figura 19 – Evolução do percentual de moradores em favelas em São Paulo
 Fonte: VILLAÇA (2004, p.152).

A participação em movimentos e lutas sociais sempre esteve presente na cidade de São Paulo e foram adquirindo formas diferenciadas em função dos momentos em que ocorriam. A fase pré-1964 é assinalada por Gohn (2004, p.156) como um tempo fértil em formas de participação social e política. O curto período democrático (1954 – 1964) permitiu a volta da disputa político-partidária, a multiplicação dos sindicatos e movimentos sociais, como a passeata na Avenida Ipiranga (1958) contra o aumento das passagens de ônibus ocorridos em São Paulo. Os movimentos estudantis também estiveram presentes entre 1957-1964, como as mobilizações e disputas entre as alas de esquerda e as ligadas às democracias cristãs: a União Nacional dos Estudantes (UNE), Juventude Universitária Católica (JUC) e Juventude Operária Católica (JOC).

Ao longo dos anos de ditadura (1964–1985), São Paulo foi palco de inúmeros movimentos de resistência, a despeito do grande controle social e político imposto pelo regime militar. Foi palco de tragédias, prisões, torturas e crimes. Durante a fase do chamado *milagre econômico*, que se deu entre os anos de 1968 e 1973, as massas populares em geral sofreram violento arrocho salarial e foi também o período de maior repressão da ditadura militar. São Paulo foi palco da resistência que construiu caminhos paralelos para minar o regime então vigente.

Destacam-se alguns movimentos: o das Comissões Pastorais de Periferia Urbana, organizadas pela Igreja Católica em São Paulo (1971); Movimento contra os Loteamentos Clandestinos (1972); Movimento Contra o Custo de Vida (1972), associada à ala da Teologia da Libertação e ocorreu na zona sul, próximo ao Jardim Ângela⁶². Esse movimento efetuou algumas iniciativas de caráter reivindicatório ao presidente da República, general Emílio Médici, mas que resultaram em repressão policial aos representantes da comissão que levaram um abaixo assinado com um milhão de assinaturas pedindo o congelamento de preços dos gêneros alimentícios (GOHN, 2004, p.159).

O período entre 1975 e 1982 é um dos mais ricos da história no que diz respeito às lutas, movimentos e projetos para o país, construído pela união das forças sócio-políticas emergentes. O Movimento pela Anistia (1976) e o movimento dos grevistas do ABC paulista (1978) contribuíram de modo decisivo para organização dos partidos políticos que atuarão na redemocratização do país, em 1985.

O surgimento dos movimentos participativos na cidade de São Paulo coincide com o intenso movimento de criação de organizações não-governamentais (ONGs), ao longo dos anos 1990, em quase todas as partes do mundo. No Brasil, tem o seu marco formal na Constituição de 1988, que consagrou o *princípio de participação da sociedade civil*. Esse princípio é explicado por Dagnino (2004) como a consolidação de duas tendências importantes: a primeira se relaciona a uma aposta na possibilidade da ação conjunta, para o aprofundamento democrático, em que a gestão do Estado pudesse ser compartilhada com a sociedade e a segunda é a

⁶² Jardim Ângela foi estigmatizado no final do século XX como o bairro mais violento de São Paulo.

emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, pelo encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. Este projeto constitui o núcleo do processo global de adequação das sociedades ao modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington⁶³.

Desse modo, a virada do milênio se caracteriza por um deslocamento de papéis entre governos, empresas e sociedade civil, incorporado no ideário das transformações sociais no mundo inteiro e que talvez expliquem o consenso sobre a universalidade das experiências participativas nos processos de renovação urbana que incluem, como principais atributos de sucesso, a integração efetiva entre as esferas públicas e sociedade civil em projetos estratégicos que resultem em desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, político, cultural e social das cidades.

3.2 Perspectivas e Desafios para a Cidade Estratégica

A organização da cidade de São Paulo se condicionou pela relação existente entre a industrialização e urbanização, resultantes do próprio processo de *modernização*. O conceito de modernização tem sido polemizado e debatido com frequência e nos remete ao dilema atual, da renovação das cidades para o século XXI. Desde o início da redemocratização política, a cidade de São Paulo se apresenta diante do paradoxo de *cidade mundial* inserida na economia global, ao mesmo tempo em que as questões excludentes são cada vez maiores. Enquanto as elites se isolam em condomínios residenciais de luxo e complexos comerciais de edifícios inteligentes, localizados, principalmente, nas novas centralidades do quadrante sudoeste, a pobreza ganha as ruas. Ao mesmo tempo, a movimentação artística e cultural, a

⁶³ O Consenso de Washington foi o resultado de uma reunião realizada, no International Institute for Economy, na capital norte-americana, em novembro 1989, quando funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas informalmente como o Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson.

criatividade, o trabalho social, as organizações não-governamentais e a participação da sociedade civil ganham força e ocupam espaços institucionais através de múltiplas manifestações.

Uma questão foi levantada por Rolnik (2004): “São Paulo estaria deixando de ser a cidade do trabalho, a força propulsora do país?” (ROLNIK, 2004, p.172). Essa inquietação é decorrente dos indícios visíveis, inclusive nas estatísticas oficiais, sobre a transição econômica por que passa a cidade. Ora se traduz por uma percepção do desemprego e o crescimento da informalidade nas relações de trabalho, ora pela imagem de cidade globalizada, visível pelas ilhas de riqueza já mencionadas. De fato, a redução da participação da indústria metropolitana na força industrial total do estado de São Paulo tem diminuído significativamente ao longo das últimas três décadas, enquanto ocorre um forte aumento do setor terciário, conforme demonstrado na Figura 20.

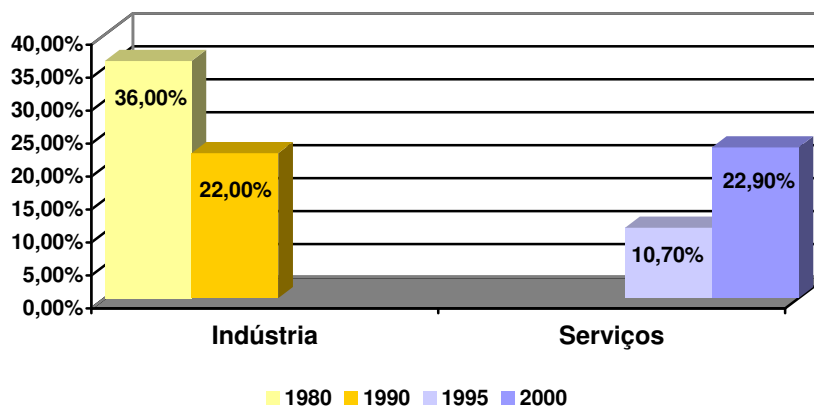


Figura 20 – Declínio da indústria e crescimento de serviços em São Paulo
Fonte: SEADE (SP), 2005.

Contudo, essa tendência não apresenta novidades significativas, uma vez que todos os países têm se encaminhado para os setores terciários, conforme discutido anteriormente. De acordo com Rolnik (2004, p.175), levantamentos de indicadores econômicos e sociais demonstram que São Paulo continua centralizando as operações financeiras e grande parte dos empregos bem remunerados do país, possui as maiores empresas de telecomunicações brasileiras e 70 % do seu comércio eletrônico é movimentado pela cidade de São Paulo. Esse modelo de negócio, recém iniciado, confirma a importância estratégica da cidade, não apenas nas atividades econômicas geradas localmente, mas também como o maior pólo de

reconversão econômica para o resto do país e confirma as afirmativas de Castells (1999) e Ohmae (1996) de que São Paulo é um elo importante no espaço de fluxos da grande rede mundial.

Por outro lado, se a análise sobre a oferta de empregos em São Paulo for abordada de modo generalizado, percebe-se que na década de 1990 houve uma diminuição de 9,9 % nas ofertas de emprego no município, enquanto houve um aumento de 17,2 % no Brasil (FALCÃO, 2004, p. 223). Esses dados confirmam as tendências de que a capital está se delineando como um pólo de setores terciários e as indústrias estão migrando para outras localidades brasileiras. O que se pode concluir, portanto, é que a metrópole já se posiciona no cenário global como uma cidade cultural, terciarizada, centralizadora das redes de informação, projetando cada vez mais sua vocação para o mercado global, ao mesmo tempo em que se acentuam os problemas sociais, decorrentes de inúmeros fatores, internos e externos. Por sua vez, devido sua reorientação produtiva, exige mão-de-obra altamente qualificada e especializada.

Com relação aos dados populacionais, percebe-se um aumento demográfico muito diversificado nas últimas décadas. Enquanto ocorre um crescimento negativo na região central⁶⁴, a periferia apresenta um crescimento forte e constante. Conseqüentemente, os principais problemas relacionados com desigualdade e exclusão social, criminalidade e outros decorrentes, acabam se intensificando nas periferias da cidade. As classes média e alta, por sua vez, acabam se isolando em seus condomínios, abandonando progressivamente o espaço das ruas ou privatizando-as por meio de vigilância intensiva. O transporte individual continua sendo a primeira opção da maioria da população de classe média e alta, sacrificando principalmente as áreas centrais com congestionamentos insolúveis e principalmente pela reutilização de espaços centrais para estacionamento. A cidade de São Paulo encontra-se, atualmente, fragmentada, com ilhas de riqueza, a cada

⁶⁴ Não existe um consenso preciso na literatura sobre a cidade de São Paulo, sobre a região central, referenciadas também como Área Central, Centro e outros. Para esse estudo, entende-se região central aquela composta pelos sub-distritos Sé e República, que delimitam o Centro Histórico conforme Anexo I, e também os sub-distritos adjacentes: Bom Retiro, Pari, Bras, Cambuci, Liberdade, Bela Vista, Consolação, Santa Cecília, Barra Funda, Mooca e Belém.

dia mais prósperas, enquanto os bairros periféricos continuam com altas taxas populacionais e um cotidiano restrito ao próprio bairro ou entorno.

No limite, trata-se da dissolução da São Paulo de fronteiras abertas, que dava a possibilidade concreta do desenvolvimento humano individual e coletivo por meio da intensidade de trocas e interações. As fronteiras internas assumiram a materialidade física dos muros, grades e guaritas, sitiando a cidade e confinando os cidadãos a uma vida apenas entre familiares e iguais (ROLNIK, 2004, p. 175).

Wilheim (2004) e Bonduki (2004) destacam as inúmeras possibilidades que a cidade de São Paulo apresenta nesta virada de século XXI, pois, pela primeira vez na sua história, São Paulo aprovou um Plano Diretor Estratégico (PDE), elaborado com a *efetiva participação* da sociedade. Foram trinta reuniões com a participação de 3 mil pessoas e 521 entidades representadas por uma diversidade de especialistas e legitimado pela Câmara Municipal em 2002. O PDE foi elaborado dentro de uma abordagem democrática, com o apoio de praticamente todos os partidos políticos, e reúne os principais desafios que a cidade terá de enfrentar nos próximos dez anos. Propõe uma cidade desconcentrada e a perspectiva de expansões em áreas menos congestionadas, com várias operações urbanas para que ocorra um retorno da moradia na direção das áreas centrais da cidade.

Considerações Gerais

Segundo Wilheim (2004) e Bonduki (2004), a implantação das sub-prefeituras e respectivos conselhos de representantes e da obrigatória elaboração dos planos regionais abre muitas possibilidades de projetos participativos que representam uma oportunidade inédita de revisão do seu modelo urbano, marcado por gestões que privilegiaram os sistemas viários durante mais de 70 anos, somados à expansão imobiliária que tem privilegiado as camadas mais ricas da população paulistana. Vale ressaltar, entretanto, que as 3 mil pessoas e 521 entidades representam uma minoria insignificante, se comparada à população total paulistana, de 11 milhões de

habitantes, no ano de 2004⁶⁵. Pode-se afirmar, portanto, que a participação nos processos de gestão da cidade se restringe aos poderes locais, a uma modesta amostra dos formadores de opinião e pequenos grupos que sempre estiveram presentes na vida política e na constituição de São Paulo.

A sociedade paulistana, de modo geral, pode ser associada a um padrão bastante distinto dessa pequena minoria: “*Vambora, vambora! Tá na hora, vambora, vambora*”⁶⁶. O refrão repetido diariamente pela rádio paulistana e outros símbolos – *aqui se trabalha, a cidade que não pode parar, o paulistano é sério e não sabe se divertir, o paulistano está sempre com pressa* – testemunham o padrão que se desenvolveu no imaginário coletivo sobre a experiência de se viver em São Paulo.

A cidade que acolhe para o trabalho exclui a possibilidade do *bem-viver* e, com isso, o afeto e a estima pela cidade não são valores que tenham se desenvolvido na população paulistana. A manutenção do emprego, quase sempre obtido com dificuldades, leva as pessoas a conviver com os desafios cotidianos impostos pela metrópole, fria e impessoal, e buscar o refúgio acolhedor do campo ou praia nos finais de semana. A sensação do paulistano de *pertencimento ao lugar* não se vincula com a cidade em si, mas ao pequeno entorno de seu cotidiano, em geral a rua ou o bairro em que ele vive. Nesse sentido, no que se refere ao sentimento do paulistano sobre a cidade, é importante ressaltar que a cidadania assume graus diferenciados para o seu exercício, dependendo do bairro ou da rua onde se vive, pois, “não é absurdo afirmar que somos *mais ou menos cidadãos* de acordo com o espaço em que estejamos inseridos”, como lembra Oliveira (1999, p.94).

Por esse breve apanhado histórico sobre a formação da cidade de São Paulo percebem-se algumas consonâncias e outras divergências e/ou contradições, em relação às dimensões que devem ser levadas em conta nas *Cidades Estratégicas*, assinaladas por Borja (1996). A vocação econômica da cidade existe por natureza e os desafios são enfrentados no dia-a-dia, muito mais pelo vigor inercial resultante da sua condição de *cidade global*, que concentra o poder e se projeta no mercado

⁶⁵ Fonte: Censo do ano 2000. Fundação Sistema de Análise de Dados (SEADE), 2005.

⁶⁶ Refrão repetido diariamente ao longo de várias décadas pela rádio Jovem Pan, especialmente nos horários em que o paulistano se locomove no trânsito nos sentidos trabalho-casa-trabalho, marcados por congestionamentos crônicos.

global. As questões sociais se agravaram de modo significativo, porém, as funções de megacidade são nítidas, como observam Ohmae (1996) e Castells (1999): o crescente movimento econômico resulta, de um modo ou de outro, em ações voluntárias ou da sociedade organizada, na tentativa de minimizar os efeitos da exclusão social. No entanto, a dimensão política se apresenta como a mais crítica das três e que resulta no principal desafio a ser vencido, ou seja, a governabilidade. Essa questão é apontada por Campos Filho (2003) como muito grave e ainda não resolvida no Plano Diretor para a cidade de São Paulo, aprovado em 2002.

Os principais problemas urbanos apontados, e que não são mencionados no Plano Diretor Municipal, são: congestionamento crescente; enchentes e a população sem moradia - favelados, moradores de rua e invasores de mananciais. Essas questões vêm sendo discutidas, ao longo das últimas décadas, por urbanistas e demais setores especializados e, a despeito de possuírem propostas de soluções técnicas, não se viabilizam pela falta de articulação entre os poderes públicos nas três esferas: federal, estadual e municipal. No caso dos congestionamentos, a solução depende do metrô que se encontra nas mãos do Governo Estadual, por ser a instituição que apresenta capacidade financeira e administrativa para conduzir o projeto; as enchentes dependem da construção de piscinões, com obras a serem implantadas com dinheiro estadual em terreno municipal; favelados, moradores de rua e invasores de mananciais necessitam de subsídio para construir suas moradias, cujos recursos se encontram nas mãos do governo estadual – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Por outro lado, a Constituição Federal, em seu artigo 182, estabeleceu que a única lei municipal obrigatória a ser seguida pelos níveis de governo estadual e federal é a do Plano Diretor Municipal, como condição para a cidade cumprir sua função social (CAMPOS FILHO, 2003).

A questão é que se cada nível de governo desenvolver propostas divergentes ou mesmo conflitantes entre si, as soluções deixam de ser soluções e podem agravar os problemas que se quer resolver. Com isso, conclui-se que existe a necessidade de um vínculo garantidor que as condições técnicas estejam coordenadas entre si e que, atualmente, não parecem estar presentes na interpretação que se dá ao que está contido no Plano Diretor Municipal.

4 EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NO CENTRO HISTÓRICO DE SÃO PAULO

Marco Polo descreve uma ponte, pedra por pedra. – Mas qual é a pedra que a sustenta? (...) A ponte não é sustentada por esta ou aquela pedra (...), mas pela curva do arco que estas formam. Kublai Khan permanece em silêncio, refletindo. Depois acrescenta: - Por que falar das pedras? Só o arco me interessa. Polo responde: - Sem pedras o arco não existe.

Ítalo Calvino

Esse estudo identificou diversos aspectos a serem analisados sobre os processos de transformações urbanísticas por meio de experiências participativas entre poder público, empresas e ação voluntária da população paulistana. São Paulo apresenta as contradições das formas urbanas que se constituem no novo milênio - as megacidades - como descreve Castells (1999); os paradoxos das megaorganizações, identificadas por Fischer (1996); dispersão e fragmentação, características da cidade contemporânea na perspectiva do cenário global, como escrevem Meyer, Grostein e Biderman (2004); mas também pela agregação e articulação no desenvolvimento econômico sustentável em suas inúmeras centralidades, características das cidades modernas, de acordo com Villaça (2004). Concentra pólos de desenvolvimento de produção altamente qualificados, como aponta Rolnik (2004), ao mesmo tempo em que absorve segmentos excluídos da população, provenientes das mais variadas regiões, nacionais e estrangeiras, que chegam em busca de oportunidades de emprego e renda. Apresenta, portanto, todas as contradições e complexidades das organizações contemporâneas, em que convivem, lado a lado, tanto as elites gerenciais formais, quanto as lideranças representantes das redes virtuais e do comércio informal, ambas a serviço do grande capitalismo global.

Partindo-se da hipótese de que as experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico de São Paulo garantem um melhor posicionamento competitivo da cidade, na economia globalizada, por meio de um modelo de cidade cultural, terciarizada e centralizadora das redes de informação, promovendo a inclusão social por meio do aumento da geração de emprego e renda, pode-se

verificar que as complexidades se situam em questões distintas das originalmente levantadas.

As experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico da cidade de São Paulo são fundamentais, necessárias e caminham no sentido de se revalorizar um espaço riquíssimo em possibilidades de diversas naturezas, porém, irrelevantes para garantir um posicionamento competitivo da cidade de São Paulo na economia globalizada, pois São Paulo já se encontra nessa posição, a despeito dos contrastes já mencionados. Ao longo do século XX a cidade conviveu e ainda convive com suas contradições: o surgimento de diversas centralidades auto-sustentáveis isoladas umas das outras enquanto centros de poder e de decisão, mas integradas nas suas problemáticas, principalmente nas suas demandas sociais. Cada uma com autonomia e características sócio-econômicas culturais próprias, porém, com uma estrutura funcional que se inter-relaciona, de forma imbricada, principalmente em relação aos sistemas de transportes e demandas sociais, intensificando as complexidades na gestão municipal para as diversas realidades paulistanas.

As análises desse estudo se baseiam nos projetos estratégicos promovidos no Centro Histórico de São Paulo, inicialmente articulados pela Associação Viva o Centro e que foram sendo remodelados com a entrada de novos atores, em função dos seus desdobramentos e resultados. Percebe-se, portanto, nesse processo, uma convergência com os conceitos sobre as organizações contemporâneas em que é natural que o campo organizacional se configure temporariamente e se modifique de acordo com a alteração de recursos de poder entre os atores e com a mudança relativa na posição dos mesmos, como lembram Vieira e Carvalho (2003).

O processo de *gerência da mudança*, como sugere Drucker (1993), deve ser incorporado na gestão das organizações contemporâneas, pois, a inovação decorrente do conhecimento, adquirido pelas próprias experiências, constantemente perturba, desorganiza e desestabiliza as comunidades.

As principais percepções sobre as experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico de São Paulo são analisadas a partir do quadro de

referência de Cidades Estratégicas, proposto por Borja (1996), estruturadas nas dimensões econômica, social e política. Os principais desafios a serem enfrentados concluem as análises.

4.1 As Propostas de Renovação do Centro Histórico de São Paulo

Os três projetos - São Paulo: Uma Nova Abordagem (1991-2000), programa de Ações Locais (1995) e programa Ação Centro (2003) - são as principais referências sobre as experiências participativas que vêm sendo conduzidas no Centro Histórico de São Paulo. Os dois primeiros foram idealizados e articulados pela organização não-governamental (ONG) Associação Viva o Centro e o terceiro é um projeto criado pela Prefeitura Municipal de São Paulo e que tem a Associação Viva o Centro como um dos seus 76 parceiros. O primeiro projeto é o resultado de nove anos de estudos realizados sobre os principais problemas recorrentes na Área Central⁶⁷ da cidade de São Paulo, caracterizados principalmente pela degradação ambiental, provocada pela desocupação de edifícios e a transformação do espaço público em abrigos para a população excluída.

A formação da Associação Viva o Centro, em 1991, responsável pela articulação do projeto, ocorreu a partir da tomada de consciência, de entidades e empresas sediadas ou vinculadas ao centro da cidade de São Paulo, do crescente estado de degradação por que vinha passando essa região. O depoimento do editor da revista *URBS*, Jule Barreto, em outubro de 1997, ilustra o sentimento que levou à formação da ONG:

Como os organismos vivos, as cidades nascem da necessidade e do desejo. Evoluem, adoecem, curam-se. Ao contrário desses organismos, não morrem – a não ser por catástrofes espetaculares. Quando parecem sucumbir, apenas estão se transformando (...) O Centro é um organismo pleno de vitalidade, mas, como que afetado por estranha doença, parece converter

⁶⁷ A Área Central foi delimitada pelo projeto, como sendo os sub-distritos Sé e República, que compõem o atual Centro Histórico e os sub-distritos adjacentes ao Centro Histórico: Bom Retiro, Santa Cecília e parcelas dos distritos Barra Funda, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.

energia em disfunção, vitalidade em des-economia, efervescência em conflito (...) Monumental e belo, mas mal cuidado. Economicamente exuberante, mas perdendo empresas. Com um comércio poderoso e diversificado, mas sufocado por camelôs. Repleto de opções culturais e de lazer, mas freqüentável só até o começo da noite.⁶⁸

A Área Central era percebida como um caso insolúvel pela maioria dos paulistanos. Algumas pessoas, que se relacionavam com a região por diversos motivos, se perguntavam: “por que o Centro da mais rica metrópole sul-americana era tão ruim para se viver, divertir ou trabalhar, principalmente se comparado aos centros de outras metrópoles?” Na tentativa de responder a pergunta, formou-se um grupo que resolveu estudar em profundidade essa região da cidade, resultando na formação da Associação Viva o Centro, sob a liderança do então presidente do BankBoston, Henrique Meirelles. Os presidentes da Bolsa de Valores e da Bolsa de Mercadorias e Futuros se uniram ao núcleo composto por engenheiros, urbanistas, advogados, jornalistas, presidentes e diretores de outras empresas, bancos, entidades empresariais e outros.

A primeira ação da Associação Viva o Centro foi estruturar um grupo de trabalho a fim de elaborar os estudos necessários para o entendimento dos principais problemas envolvidos e que deveria resultar num diagnóstico com a resposta para a seguinte pergunta: “O Centro de São Paulo é um problema ou é uma solução?”⁶⁹

Marco Antonio Ramos de Almeida, engenheiro, então diretor de relações internacionais do BankBoston e atual presidente da Associação Viva o Centro; Jorge da Cunha Lima, escritor e jornalista, secretário da Cultura no governo Franco Montoro e admirador do Centro de São Paulo e Regina Maria Prospero Meyer, arquiteta e urbanista, ex-diretora do Departamento do Patrimônio Histórico formaram um núcleo técnico para estudar a área central da cidade. A primeira constatação desses especialistas foi que a área central não estava decadente, mas se desenvolvia numa direção inadequada entre a estrutura disponível e suas

⁶⁸ Depoimento de Jule Barreto, editor da revista *URBS*. Uma ong para o centro. *Revista URBS*. São Paulo, Ano I, nº 2, out 1997. Disponível em: <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs2.html>>. Acesso: 27 mai. 2005.

⁶⁹ Depoimento de Jule Barreto, editor da revista *URBS*. Uma ong para o centro. *Revista URBS*. São Paulo, Ano I, nº 2, out 1997. Disponível em: <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs2.html>>. Acesso: 27 mai. 2005.

funcionalidades. Desse modo, a área precisaria ser reordenada e refuncionalizada, ou seja, readequada à estrutura já existente. A constatação de que o Centro Histórico é *solução* é explicada por Meyer (2000):

A Área Central de São Paulo tem sido abordada, de forma quase constante, a partir de seus problemas, de suas precariedades e dos abusos que se comete em seu território. Além disso, o clássico modelo que distinguia *centro* e *periferia* deixou de ser preciso, pelo fato de que São Paulo se modificou em suas relações sócio-espaciais e em suas funções econômicas. A industrialização pesada vem cedendo espaço para o setor terciário desde os anos 1980. Portanto, reforçar as tendências negativas dessa região conduz, sempre, a uma imagem de 'centro urbano insolvente' (MEYER, 2000, p.7).

Esse estudo resultou no projeto **São Paulo: Uma Nova Abordagem**, concluído no ano 2000. Elaborar esse projeto envolveu analisar a Área Central a partir de um enfoque sistêmico, que resultou nas seguintes delimitações: os sub-distritos que compõem o Centro Histórico (Sé e República), os sub-distritos adjacentes (Bom Retiro, Santa Cecília) e parcelas dos distritos Barra Funda, Pari, Brás, Cambuci, Liberdade, Bela Vista e Consolação.

A Área Central compõe uma região com cerca de 17 km², representando 2 % da área urbanizada do município de São Paulo. Abriga algo em torno de 500 mil moradores, oferece cerca de 1 milhão de empregos e é freqüentado por mais de 2 milhões de usuários vindos de todos os pontos da cidade e da região Metropolitana. O sistema de transportes dessa área abrange 14 estações de metrô, 250 linhas de ônibus urbanos que têm destino ao Centro Histórico e 3 estações ferroviárias. A proximidade do Campo de Marte acrescenta possibilidades de se potencializar o sistema de transportes para as aeronaves de pequeno porte (MEYER, 2000, p.8).

Os parâmetros que nortearam o desenvolvimento desse projeto envolveram, de acordo com Meyer (2000, p.8), um diálogo crítico com a cidade, no sentido de se evitar qualquer tentativa de imposição de um padrão de aproveitamento dessa área sem considerar a sua consolidação histórica, ao mesmo tempo em que preserva a liberdade na proposição das intervenções necessárias, a fim de reverter as situações negativas existentes. O caráter sistêmico na abordagem dos aspectos funcionais cuidou para que a *fragmentação* das questões metropolitanas não fosse confundida

com a dissolução das partes que a compõem, ao mesmo tempo em que não se desconsiderasse a influência das questões originadas fora da Área Central, constatadas em estudos anteriores. O atributo *fragmentação* é fundamental nas organizações contemporâneas, conforme definição de Meyer (2004, p.25):

Enquanto as origens das metrópoles modernas, independente de sua localização geográfica, se deveram ao movimento de *agregação e articulação*, ou seja, reunir em um todo diversos núcleos e cidades sob uma hierarquia funcional, na metrópole contemporânea as duas palavras-chave utilizadas para descrever física e funcionalmente a nova organização metropolitana são *fragmentação e dispersão*. As formas de agir sobre o território baseadas na necessidade de se trabalhar de forma global, assumindo sempre a metrópole como um todo, seja através de normas ou de projetos de intervenção começa a ganhar terreno nas novas análises (MEYER, 2004, p.25).

O resultado dessa análise resultou na percepção de que a estrutura disponível na Área Central está desarticulada dos sistemas e funcionalidades, o que levou à proposição de intervenções estratégicas que criasse articulações claras entre as estruturas existentes e as funções que se encontram em fase de transformação. As principais intervenções estratégicas propostas ilustram essa afirmativa:

- a) Pátio do Pari, onde se propõe a remoção da zona cerealista e o desenvolvimento de um empreendimento diversificado com habitação, serviços e comércio especializado, em função de sua localização estratégica pela proximidade com a Avenida do Estado;
- b) Estação da Luz, pela possibilidade de dinamizar a região com atividades culturais e de lazer. A proposta de integração com o entorno confere à região um estatuto de pólo de atração, pela presença de edifícios públicos, como a Estação Pinacoteca, Complexo Cultural Júlio Prestes, Museu de Arte Sacra e Jardim da Luz;
- c) Vale do Anhangabaú, pela modificação do fluxo viário e de pedestres, pois o atual sistema provoca descontinuidade dos fluxos na Área Central;
- d) Parque Dom Pedro II, com o reordenamento dos serviços públicos em locais mais adequados, a fim de revalorizar sua localização e integração à Área Central;

- e) desenvolvimento de projetos habitacionais nos bairros de Campos Elísios, Santa Ifigênia, Barra Funda, Bom Retiro, Pari, Brás e Bela Vista dentro de uma consonância aos projetos anteriores;
- f) intervenções no Largo de São Bento, Praça Antonio Prado, Largo da Misericórdia, Largo do Café, Largo São Francisco, Pátio do Colégio, Praça da Sé, Viaduto do Chá, Praça do Patriarca e outros, por se tratarem de áreas de interesse histórico, cultural e arquitetônico;
- g) criação de áreas de lazer e diversão nos Largo do Arouche, Praça Roosevelt, Cinelândia (Avenida São João) e Praça da República, Praça Dom José Gaspar e Rua Barão de Itapetininga.

Paralelamente às grandes obras recuperadas no Centro Histórico, observou-se a necessidade de melhorar a gestão no entorno, o que envolveria a participação de todos os usuários do Centro. As 350 ruas que compõem o perímetro urbano do Centro Histórico de São Paulo possuem mais de 3.000 empresas, instituições, condomínios, lojas, agências, escritórios e aproximadamente 70.000 moradores.

Assim foi iniciado o programa de **Ações Locais**, em 1995, desenvolvido e implantado pela Associação Viva o Centro, que dividiu a área central em 50 micro-regiões e em cada uma delas incentivou a formação de núcleos constituídos por moradores, comerciantes, profissionais liberais, executivos de empresas, síndicos de condomínios residenciais e comerciais e usuários permanentes do local, em busca de melhorias de qualidade de vida urbana, através de parcerias público-privadas, colaboração com os poderes públicos por meio da fiscalização de suas atuações, encaminhamento de sugestões, propostas, parcerias que visam à implementação de melhorias e soluções rápidas e adequadas para cada área, tais como: segurança pública, coleta de lixo, limpeza, retirada de camelôs, defesa contra calamidades, manutenção de equipamentos públicos e promoção social.

O mais recente projeto integrado ao Programa de Ações Locais é o Programa de Supervisão Urbana do Centro por Micro-regiões, que consistiu na implantação de um sistema territorializado de zeladoria urbana, segurança e fiscalização, que integra órgãos públicos à coletividade já organizada no Centro. O objetivo dessa integração é propiciar prontidão, qualidade, constância e eficiência para a zeladoria urbana e à

rede de proteção social no Centro, de modo a evitar que os problemas se avolumem e se agravem com o passar do tempo.

Cada Ação Local é constituída como Organização de Interesse Público, embora tenha autonomia funcional. A forma de constituição das Ações Locais ocorre por meio de um termo de Cooperação com a Viva o Centro, regido por um estatuto padrão, que estabelece a formação do *Núcleo* delimitando-o geograficamente e sua finalidade, descrita no artigo 2 do estatuto:

O Núcleo tem como finalidade estimular o exercício da cidadania e da solidariedade, através da organização da comunidade estabelecida na área de atuação do Núcleo para a participação comunitária em programas, projetos e ações culturais, sociais, beneficentes, ambientais, educacionais, esportivas, judiciais e outros, de natureza local, visando a aprimorar a qualidade de vida dos moradores, usuários e freqüentadores da área de atuação do Núcleo, vedada qualquer atuação de caráter político-partidário ou religioso (VIVA O CENTRO, 2005).

O primeiro desdobramento do programa de Ações Locais foi a constatação que não seria possível preservar as localidades públicas, visando a qualidade de vida dos moradores, usuários e freqüentadores da área sem solucionar as questões sociais crônicas do Centro Histórico. Um grupo, formado por associações, sindicatos e empresários se reuniu, em 1995, para definir uma ação conjunta no contexto local. Dessa articulação, surgiram seminários para definir qual seria a melhor estratégia de ações para lidar com a questão das crianças e adolescentes que utilizavam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência.

O debate se fortaleceu no Encontro Estadual sobre a Criança e o Adolescente do Estado de São Paulo, em agosto de 1995. O evento reuniu cerca de 700 pessoas, entre representantes da sociedade civil, poder executivo, legislativo, conselhos municipais dos direitos da criança, conselhos tutelares, entidades sindicais e religiosas e universidades. Em dezembro de 1995, o Projeto Travessia, que vinha ganhando forma no desenrolar das discussões, foi constituído como pessoa jurídica, passando a se chamar Fundação Projeto Travessia. Seus instituidores foram o

Sindicato dos Bancários de São Paulo, o Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, o Sindicato de Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), a Associação Viva o Centro, o Bradesco, o Banco Fibra (do grupo Vicunha) e a Pires Serviços de Segurança. Em março de 1996, o Programa de Educação na Rua foi idealizado.

Com a seleção e contratação de educadores sociais, o programa foi iniciado em junho de 1996, realizando atendimento a essa população. A missão do programa é promover o retorno dessas crianças à escola regular, acompanhando-as na reintegração ao convívio familiar e comunitário. Ao longo de dez anos o Projeto Travessia ampliou sua área geográfica de atuação e alcançou as regiões da cidade de São Paulo e das cinco mil crianças atendidas, 500 foram reintegradas ao convívio familiar (TRAVESSIA, 2006).

Ao longo dos cinco anos posteriores à proposição do *São Paulo: Uma Nova Abordagem* alguns projetos foram realizados, porém, a Associação Viva o Centro reconhece que os projetos não estão sendo conduzidos de forma integrada, de acordo com a proposição inicial, conforme depoimento de Jule Barreto, editor da revista URBS:

O Centro avança e melhora a olhos vistos. Começa efetivamente a ocupar sua enorme capacidade ociosa e ativar suas potencialidades. No entanto, precisamos de uma vez por todas definir um plano para o Centro de São Paulo. Ao longo dos quase 14 anos de existência da Viva o Centro e de cinco diferentes gestões no comando da Prefeitura, grandes conquistas foram alcançadas, mas nunca houve um projeto que permeasse todas elas e estivesse acima de ingerências políticas. Um projeto que possa ser implementado de modo contínuo, lógico e sistemático, a fim de que as primeiras intervenções não tenham de ser refeitas quando o processo avançar.⁷⁰

Essa também é a opinião de Nádya Somekh, atual presidenta da Empresa Municipal de Urbanização (EMURB), expressada em 2004:

⁷⁰ Depoimento de Jule Barreto, editor da revista *URBS*. O Centro de São Paulo aguarda um rumo. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 37, abril / maio 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs37.html>>. Acesso: 27 mai. 2005.

Na verdade, já existia um plano de reconstrução que é do governo, o plano Reconstruir o Centro; também existiam várias ações fragmentadas, não só na Emurb, mas dentro do governo (...) faltava uma articulação. Na Emurb havia o projeto 'Praça do Patriarca', que estava semi-implantada, o Corredor Cultural, que vai desde o Centro Cultural Banco do Brasil até a praça Dom José Gaspar. Era isso que havia quando eu cheguei.⁷¹

Esses projetos estavam sendo financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mas deveriam ser reformatados, tanto em termos de conteúdo como de concepção, pois o BID não estava satisfeito com a condução dos mesmos. A área que estava sofrendo intervenções era uma área muito grande, a subprefeitura Sé, e as ações não apresentavam uma articulação satisfatória.

Minha tarefa [de Nádia Somekh] foi focalizar as ações e articular as que já estavam em andamento. Assim, analisei o que dava para ser articulado e formatado em termos de programa. Eles pediram o diagnóstico do centro – não gosto de usar essa palavra porque parece que a cidade está doente, que nós somos os 'médicos' e que não existe complexidade ou conflito algum. Logo que assumi, contatei o CEM-Cebrap (Centro de Estudos da Metrópole – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) – que nos ajudou muito a entender a estrutura econômica do centro, a distribuição das atividades, e forneceu um banco de dados com a formatação de um sistema de informação do empresariado através de um levantamento realizado. Fizemos uma leitura de problemas que gostaríamos de ver revertidos com as ações que estávamos formatando. Isso se traduziu no contrato de financiamento do BID.

⁷²

Para se entender um importante desdobramento, no âmbito da política municipal paulistana, é necessário localizar a criação do órgão municipal de Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central (ProCentro), em 1993, em decorrência da articulação da Associação Viva o Centro junto ao poder municipal, conforme depoimento de Jule Barreto, editor da revista *URBS*, em 1997:

Como não havia nenhum órgão público especificamente encarregado de uma política para o Centro, foi preciso induzir a Prefeitura a criar um. Em julho de

⁷¹ Depoimento de Nádia Somekh, presidenta da Empresa Municipal de Urbanização, extraído da entrevista concedida para a *Revista do Centro de Estudos da Metrópole*. Número zero. Jan / Fev / Mar 2004. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/zero/entrevistas_nadia.html>. Acesso: 27 dez. 2005.

⁷² Depoimento de Nádia Somekh, presidenta da Empresa Municipal de Urbanização, extraído da entrevista concedida para a *Revista do Centro de Estudos da Metrópole*. Número zero. Jan / Fev / Mar 2004. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/zero/entrevistas_nadia.html>. Acesso: 27 dez. 2005.

1993 um decreto municipal cria o ProCentro, de cuja comissão executiva a Associação participa.⁷³

Em 2003, a Empresa Municipal de Urbanização (EMURB) assumiu, por decreto municipal, a liderança das ações no Centro Histórico de São Paulo, através do programa **Ação Centro**⁷⁴. A Lei Municipal 44.089, de 10 de novembro de 2003, instituiu o Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e a Coordenação Executiva do programa Ação Centro, sob a responsabilidade da EMURB, bem como a criação do Grupo Técnico - Agência de Desenvolvimento do Centro de São Paulo, vinculado à Diretoria de Desenvolvimento da EMURB. Revoga, ainda, o Decreto nº 40.753, de 19 de junho de 2001, último decreto que ressalvava a vigência da ProCentro (PREFEITURA-SP, 2005).

O programa **Ação Centro** é um programa da Prefeitura de São Paulo, desenvolvido em parceria com a sociedade civil, com o objetivo de reverter o processo de degradação e desvalorização afetiva do centro da cidade. Coordenado pela EMURB, envolve 16 secretarias municipais, 5 empresas públicas e 55 instituições privadas e da sociedade civil, que completam os 76 parceiros envolvidos. O programa prevê 130 iniciativas, entre projetos sociais e intervenções urbanas, que serão capazes de requalificar os espaços públicos e restabelecer suas potencialidades. De acordo com dados oficiais, são alvo dos programas os seguintes temas: recuperação de áreas degradadas; melhora da qualidade ambiental; fomento à pluralidade econômica; inclusão social e reversão do esvaziamento residencial.

A Prefeitura já investiu R\$ 92 milhões no Centro Histórico de São Paulo. Implementou o modelo de zeladoria especial em manutenção e remoção do lixo, recuperou áreas públicas como a Praça do Patriarca e deu início a *programas sociais* como o Morar no Centro, transformação da Favela do Gato no Parque do

⁷³ Depoimento de Jule Barreto, editor da revista *URBS*. Uma ong para o centro. *Revista URBS*. São Paulo, Ano I, nº 2, out 1997. Disponível em: <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs2.html>>. Acesso: 27 mai. 2005. O Decreto que criou o ProCentro foi o de nº 33.398, em 14/07/1993. (PREFEITURA (SP), 2005).

⁷⁴ O programa Ação Centro foi submetido ao Programa de Melhores Práticas da UN-HABITAT, e foi classificado como BEST⁷⁴ pelos avaliadores do programa (BLP, 2005).

Gato⁷⁵, uma área de 175 m² que abrigará condomínio com 486 unidades habitacionais e Centro de Educação Infantil para 200 crianças. A programação da utilização dos recursos financeiros de U\$ 112,87 milhões de dólares, aprovados pelo BID em dezembro de 2003, está representada na Figura 21.

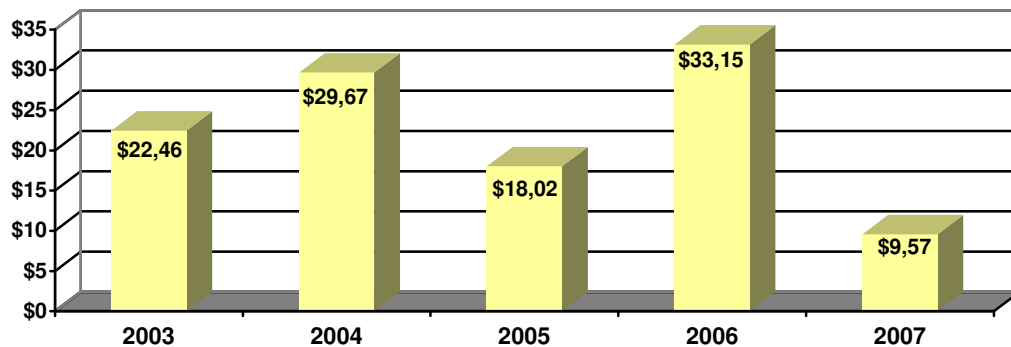


Figura 21 - Planejamento financeiro do programa Ação Centro
Fonte: IADB, 2004.

A Associação Viva o Centro, por sua vez, é um dos 76 parceiros da Ação Centro. Além dos recursos alocados pela EMURB e pelo BID, estão previstos U\$ 40 milhões em investimentos do setor privado, através de construção de hotéis, universidades, recuperação de edifícios degradados e outros. Os espaços públicos são preservados pelos programas de Ações Locais e Zeladoria Urbana, também incorporados ao programa Ação Centro.

4.2 A Análise das Propostas para uma Cidade Estratégica

As análises sobre as experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico de São Paulo foram elaboradas a partir do quadro de referência sobre Cidades Estratégicas, proposto por Borja (1996). Com relação à dimensão *econômica*, buscou-se identificar se os projetos propostos e/ou desenvolvidos apresentam evidências sobre a capacidade de reativação das bases produtivas nas

⁷⁵ Essa favela se constituía numa fileira de barracos que ocupava as margens do rio Tietê, no lado oposto ao Parque Anhembi. Atualmente existe um conjunto de prédios de cor verde claro e alguns volumes de cores vivas. Cerca de 300 famílias já se mudaram para os edifícios que compõem o Parque do Gato.

localidades. Na dimensão *social*, buscou-se a existência de integração efetiva entre as esferas públicas e a sociedade e se as experiências participativas estão contribuindo para que a população adquira *empowerment* para atuar e transformar efetivamente suas vidas e de seus ambientes. Também buscou-se verificar se a cidadania que se exerce nos ambientes renovados se aproxima do conceito proposto para este estudo. Quanto à dimensão *política*, preocupou-se em como os poderes públicos e privados criam incentivos que complementem as dimensões anteriores.

Dimensão Econômica

No que se refere à capacidade de reativação produtiva dos locais recuperados, pode-se afirmar que, embora o projeto São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem seja um detalhado estudo urbanístico sobre a região central da cidade de São Paulo, com sugestões de intervenções em áreas estratégicas, conforme descrito, não apresenta análises de viabilidade econômico-financeira para os projetos propostos ou estimativas de retornos para empreendedores que decidam investir nas regiões em que foram propostas ações estratégicas. O projeto não se aprofundou no detalhamento de *como* elaborar essas intervenções. Ao contrário do que ocorreu no início do século XX, na gestão Antonio Prado (1899-1910), o Centro Histórico de São Paulo, atualmente, não apresenta motivações *racionais* diferenciadas das inúmeras centralidades disponíveis em São Paulo ou em cidades adjacentes, que competem entre si na atração de novos empreendimentos. O conjunto de atributos e variáveis que definem a preferência dos empreendedores para a implantação de bases produtivas se compõe de uma infinidade de elementos, que não se mostraram claros nos projetos. Os elementos que levam os investidores a optar por essa ou aquela localidade variam enormemente em função do tipo de atividade a ser desenvolvida, porém, os resultados financeiros são decisivos quando existe equivalência nos outros elementos. Subsídios tributários ou facilidades para os investidores adquirirem terrenos ou edifícios seriam algumas promoções possíveis aos governos locais, porém, a autonomia das cidades para prover subsídios

tributários é mínima, pois os principais tributos são reservados à União e aos Estados⁷⁶.

Entretanto, a reativação das bases produtivas do Centro Histórico não parece ser a questão central da região. Atualmente a região oferece mais de 1 milhão de empregos num perímetro de 17 km², o que significa quase 60 mil empregos por km². Possivelmente, esses empregos não estejam adequados ao perfil de cidade cultural e terciarizada, e, portanto, incompatíveis com as expectativas dos projetos que vêm sendo conduzidos, que pretendem maximizar a utilização dos recursos existentes.

Um caso que ilustra essa percepção é o do pólo Luz, orientado ao desenvolvimento de atividades culturais. Abrange o Complexo Cultural Julio Prestes e a Estação da Luz, que já abrigam a Sala São Paulo de Concertos, sede da Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), a Estação Pinacoteca, o Memorial da Liberdade e o Museu do Imaginário do Povo Brasileiro. Está prevista ainda a implantação do Museu da Língua Portuguesa na recém recuperada Estação da Luz. Conforme depoimento de Jule Barreto (1998), o maestro John Neshling, impôs três condições para aceitar o convite da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, para reger a orquestra. Queria novos músicos, vindos de várias partes do mundo, a triplicação dos salários para os músicos brasileiros e ainda a aquisição de equipamentos e a contratação, para temporadas, de grandes solistas e maestros internacionais. Essas condições se ampararam na premissa de que a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo estivesse entre as dez melhores do mundo.

A origem dos recursos financeiros para a construção do Complexo Cultural Júlio Prestes e da Estação da Luz foram provenientes do governo estadual. No primeiro, R\$ 44 milhões na gestão Mário Covas e no segundo, R\$ 36 milhões na gestão Geraldo Alckmin⁷⁷. A tomada de decisão para a execução das obras foi baseada na articulação da Associação Viva o Centro entre o poder público e algumas empresas,

⁷⁶ Impostos federais: PIS, COFINS, IRLR, IPI, CSLL, CPMF. Impostos estaduais: ICMS. Impostos municipais: ISS, IRRF e ITBI.

⁷⁷ Valores divulgados pela Associação Viva o Centro. www.vivaocentro.org.br.

conforme depoimento de Marco Antonio Ramos de Almeida, presidente da Associação Viva o Centro:

A implantação do Complexo Cultural Júlio Prestes com a magnífica Sala São Paulo foi fruto de uma bem articulada parceria entre o poder público, idealizador e principal financiador das obras, e empresas que, através da lei federal de apoio à cultura, patrocinaram a Associação Viva o Centro no desenvolvimento dos projetos básicos de arquitetura e engenharia e de estudos urbanísticos da área envoltória, a região da Luz.⁷⁸

Ao longo dos quase seis anos posteriores à inauguração da Sala São Paulo de Concertos, foram criados outros espaços culturais, no edifício adjacente à Estação Júlio Prestes: a Estação Pinacoteca, o Memorial dos Direitos Humanos e o Museu do Imaginário do Povo Brasileiro. São projetos da Secretaria da Cultura do Estado de São Paulo, que funcionam no prédio construído em 1914 e projetado por Ramos de Azevedo, para servir de armazém à Companhia Ferroviária Sorocabana. Durante o regime militar (1964-1985), sua estrutura abrigou a sede do Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), conhecido por ser o centro de repressão e tortura política. O prédio foi restaurado em 2002 para suas novas funções. Diante da programação cultural do complexo, principalmente da OSESP, que atrai um público de classe média e alta para a região, existe um esforço para a preservação e manutenção dos edifícios recuperados, por meio de um policiamento intensivo na localidade, pela ausência de outras atividades no entorno, a despeito do empenho que o governo municipal vem dedicando na criação de projetos que se integrem de forma harmônica com as novas funcionalidades da área. É o caso da proposta de reativação da área degradada, que ficou conhecida como *cracolândia*, por abrigar um contingente da população excluída ao longo das últimas décadas, conforme matéria publicada recentemente:

Na manhã desta quarta-feira (14/9/2005), na Estação Pinacoteca, o prefeito José Serra, o Secretário de Serviços e subprefeito da Sé, Andréa Matarazzo e o Secretário de Finanças, Mauro Ricardo, expuseram para a imprensa o projeto de lei para a requalificação da região Pólo Luz-Santa Ifigênia,

⁷⁸ Depoimento obtido da entrevista concedida à revista *URBS*, em março de 2001. Uma agência de desenvolvimento para o Centro. *Revista URBS*. São Paulo, Ano V, Nº 20, fevereiro / março 2001. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs20.html>>. Acesso: 3 jan. 2006.

conhecida como 'cracolândia', que prevê incentivos fiscais e ao investimento para empresas que se instalarem na área. O projeto foi denominado de 'Programa de Incentivos Seletivos' (VIVA O CENTRO, 2005).

O Programa de Incentivos Seletivos estabelece um mínimo de R\$ 50 mil e os investidores terão como incentivos fiscais descontos de até 60 % no Imposto sobre Serviços (ISS) e 50 % nos Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e Imposto de Transmissão "Inter Vivos" (ITBI), os únicos impostos reservados à cidade, pois, como já se observou anteriormente, esses incentivos são modestos se comparados aos tributos reservados à União e aos Estados. Pode-se concluir, então, que sem uma articulação com outras instâncias públicas, não se cria qualquer diferenciação para os possíveis investidores de outras centralidades da cidade.

A desapropriação e futura intervenção urbanística da área destinada ao Pólo Luz teve início em setembro de 2005 e confirmam o pensamento de Sanchez (2003) sobre os imperativos da reestruturação do espaço que não tratam as questões sociais como prioritárias:

Os chamados imperativos do planejamento urbano e as práticas espaciais orientados à reestruturação do espaço das cidades em estudo definitivamente não têm a igualdade social como questão central. Eles vêm sempre associados a pautas para a reforma política e administrativa dos governos, recomendações para a construção da imagem urbana e para o marketing da cidade e propostas de inserção competitiva das cidades mediante operações urbanas modernizadoras junto à realização de mega-eventos de caráter internacional (SANCHEZ, 2003, p.64).

Entende-se, nesse caso, que a população esteja inadequada para as novas finalidades da área recuperada e sua transferência para outras regiões da cidade se tornou necessária. Essa desestabilização das organizações não se configura como uma novidade, porém, parece que se tornam mais freqüentes e mais *injustas*, no sentido que Drucker (1993) adota para expressar a desestabilização social temporária que ocorre nas organizações contemporâneas, caracterizadas pelas rápidas transformações. No entanto, essa constatação tem a finalidade de exercer apenas uma vigilância crítica no sentido de se criar instrumentos sociais que

previnam os abusos contra determinados segmentos sociais, pois, como já se discutiu anteriormente, as novas formas urbanas que se configuram na atualidade, ainda se apresentam sem respostas definitivas.

Outras ações articuladas pela Associação Viva o Centro também resultaram em projetos de recuperação urbanística, porém, se constituem de ações localizadas e pontuais, como a ampliação e modernização das sedes da BM&F e Bovespa, na implantação do Centro Cultural Banco do Brasil, do Teatro Abril e do novo Hotel Jaraguá. Com o apoio do BankBoston e das empresas Votorantin e Klabin se conseguiu o restauro e manutenção dos jardins e monumentos do Vale do Anhangabaú e Praça Ramos de Azevedo. O que esses projetos têm em comum é um forte compromisso em adequar o ambiente no entorno das empresas, que promovem as ações, ao perfil corporativo das mesmas, de seus clientes e empregados, além de criar possibilidades para atividades culturais e revalorizar os edifícios públicos. Não se verificou, portanto, a existência de empreendedores que estivessem gerando novos pólos econômicos, nas áreas reurbanizadas, para o aumento da geração de emprego e renda.

Uma intervenção proposta no projeto **São Paulo Centro: Uma Nova Abordagem** foi a criação de um centro comercial especializado no Pátio do Pari, que atrairia um sem número de outras atividades voltadas ao desenvolvimento local e conseqüente geração de emprego e renda. O complexo deveria integrar programas habitacionais, criação de escolas para a capacitação profissional e infraestrutura familiar adequados ao perfil dos novos moradores da localidade, com financiamentos adequados à renda da população potencial para essa área. Contudo, o Pátio do Pari continuava abandonado até o início de 2005, de acordo com Giesbrecht (2005). Identifica-se, nessa proposição, a necessidade da constituição de *alianças estratégicas* entre empreendedores, poderes públicos, empresários de diversos setores, universidades e outros.

As dificuldades que se apresentam, contudo, são os dilemas que se configuram nas alianças estratégicas necessárias. De acordo com o quadro teórico de estratégias cooperativas em rede, proposto por Hitt (2004), são alianças postas em prática por

um grupo de empresas inter-relacionadas e comparáveis, a fim de servir aos interesses comuns de todos os sócios. Quando as alianças ocorrem entre organizações empresariais privadas, os resultados financeiros se constituem na principal motivação das alianças estratégicas. A sustentação dessas alianças é mais ou menos efetiva se os resultados comuns são melhores que os resultados individuais de cada parceiro. Numa tentativa de estender esse conceito às experiências entre empresas, poderes públicos e sociedade civil, os interesses podem ser de outra natureza e não apenas resultados financeiros. Contudo, a confiança entre os parceiros parece ser o principal ativo estratégico dessas alianças, pois, de acordo com Hitt (2004), comportamentos oportunistas vêm à tona quando uma aliança é fundamentada na percepção de uma confiabilidade que não existe.

Segundo Hitt (2004), as ações governamentais em países emergentes têm se mostrado um dos importantes inibidores dessas alianças, pois o nível de confiança pode ser afetado pela possibilidade, que esses poderes possuem, de modificar as regras do jogo através de decretos que coloquem em risco os acordos iniciais.

Porter (1999) acredita que a liderança desses acordos deva concentrar-se com a iniciativa capitalista privada, a fim de que possam resultar em projetos que reativem a economia local: “os empresários, os empreendedores e os investidores devem assumir um papel de liderança; os ativistas comunitários, provedores de serviços sociais e burocratas do governo precisam prestar-lhes o indispensável apoio” (PORTER, 1999, p.431).

Além das questões já mencionadas, a política habitacional brasileira se apresenta como uma das principais questões envolvidas na reativação das bases econômicas do Centro Histórico de São Paulo. Os edifícios degradados, existentes nessa área, necessitam de projetos de reordenamentos habitacionais em função do perfil sócio-econômico-cultural dos novos moradores. O perfil dos novos moradores está vinculado, por sua vez, às características das empresas que irão se desenvolver nas localidades. Um imperativo fundamental para o desenvolvimento de projetos de reordenamentos habitacionais é a flexibilização dos modelos de financiamentos para aquisição de terrenos e moradias. Apesar dos programas habitacionais subsidiados pelos governos, por seus objetivos de cunho social e limitados à

população que vive em condições de risco, como o da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) ou da Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano (CDHU), os programas habitacionais brasileiros adotam os modelos instituídos pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH), desde o início do regime militar (Lei 4.380/1964) e, a despeito das emendas que modificam apenas os detalhes sobre a alocação dos recursos, mantém as características tecnocratas e centralizadoras, inadequadas para o quadro mutável da sociedade atual:

O Sistema Financeiro da Habitação (SFH) possui, desde a sua criação, como fonte de recursos principais, a poupança voluntária proveniente dos depósitos de poupança (...) bem como a poupança compulsória proveniente dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (...) cabendo a CEF o papel de agente operador. Atualmente, as normas do CMN (Resoluções nº 1.980, de 30.04.1993 e nº 3.005, de 30.07.2002), disciplinam as regras para o direcionamento dos recursos captados em depósitos de poupança pelas instituições integrantes do SBPE, estabelecendo que 65%, no mínimo, devem ser aplicados em operações de financiamentos imobiliários, sendo que 80% do montante anterior em operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH e o restante em operações a taxas de mercado, desde que a metade, no mínimo, em operações de financiamento habitacional, bem como 20% do total de recursos em encaixe obrigatório no Bacen e os recursos remanescentes em disponibilidades financeiras e operações de faixa livre (BACEN, 2006).

A questão se torna mais incoerente quando se pensa em adotar políticas públicas habitacionais padronizadas para realidades tão distintas. Esses programas apresentam alguns conflitos organizacionais, no que Cavalcanti (2005) pontua como incompatibilidades no desenho de estruturas, políticas e mecanismos de gestão.

No reino das organizações, são comuns as incompatibilidades no desenho de estruturas, políticas e mecanismos de gestão (...) muitos dos sinais produzidos anulam-se mutuamente ao invés de reforçarem-se de maneira devida (...) nos modelos organizacionais impróprios, a gerência ao invés de apoio à sua atuação, tem nesses mecanismos fontes de problemas e obstaculização ao seu desempenho (CAVALCANTI, 2005, p.36).

A vinculação do mesmo recurso financeiro em sistemas auto-excludentes introduz incoerências e ineficiências que inibem os programas habitacionais. Por um lado, o poupador almeja um ganho financeiro compatível às taxas de juros do mercado de

capitais, por outro, os financiamentos habitacionais deveriam se constituir como políticas públicas, atuando de modo independente do mercado de capitais.

O modelo padrão de crédito imobiliário adotado demonstra o conflito: os valores das parcelas a serem pagas pelo mutuário não podem ultrapassar 25 % da renda familiar, mas nelas são incluídos os juros, seguros, taxas de administração de crédito⁷⁹, taxas para assistência social e treinamento na utilização de equipamentos coletivos, norteados por políticas monetárias do Banco Central, que elevam as parcelas a um patamar, na maioria das vezes, incompatível à renda do mutuário. Embora as taxas de financiamentos habitacionais sejam normalmente inferiores à Taxa Selic, que regula o mercado de capitais brasileiro, ainda assim são significativamente altas se for levado em conta que esse dinheiro pertence à população poupadora e trabalhadora, desvinculado de qualquer recurso público.

As percepções sobre a dimensão econômica nas experiências participativas para a renovação e a gestão do Centro Histórico de São Paulo estão longe de uma conclusão, pois, na complexidade do ambiente em estudo, diariamente surgem fatos e situações que ilustram o intenso movimento de entrada e saída de novos atores.

O que se percebeu, contudo, nos projetos analisados é a falta de uma liderança capaz de conduzir e articular as alianças estratégicas necessárias para se concretizar as ações propostas. Como lembra Borja (1996), o resultado do plano estratégico não é mais uma norma ou um programa de governo, como ocorria nos planejamentos de cidades até o final do século XX. Trata-se de um contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil que definem *como será a cidade que querem no futuro*. Por isso, o processo posterior à aprovação do plano, sua continuidade e a implementação dos projetos e programas estratégicos são tão ou mais importantes que o processo de elaboração e aprovação consensuais. Os projetos estratégicos que desenvolvem e implementam as ações devem ser flexíveis e articulados em alianças estratégicas que possibilitem a captação de recursos, transferências de tecnologia e cooperação técnica.

⁷⁹ A CEF detém a liderança nos financiamentos e repassa os recursos provenientes do FGTS aos outros agentes financiadores, que utilizam as mesmas políticas da CEF e cobram por esse serviço 1% do valor do empreendimento total, além dos previstos pela CEF, cuja amortização é incluída na parcela mensal, paga pelo mutuário. O manual da Nossa Caixa está disponível para download www.nossacaixa.com.br.

Dimensão Social

No que se refere à integração efetiva entre as esferas públicas e a sociedade que contribuam para que a população adquira *empowerment*, se faz necessária uma definição do conceito de cidadania proposto para este estudo. Entende-se por cidadania, no contexto de experiências participativas para a renovação e gestão do Centro Histórico de São Paulo, como a atitude que leva o indivíduo a se afirmar na sociedade pela aquisição de direitos e, com isso, ampliar sua capacidade de proposição e execução de ações intersetoriais que se traduzem em melhorias da qualidade de vida, individual e coletiva dos moradores e usuários, e da qualidade ambiental.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o Programa de Ações Locais ocorreu a partir da percepção de que a cidadania poderia ser exercida no âmbito da rua onde se vive, numa postura ativa de negociação com o poder público para obtenção de melhorias e solução dos problemas. E foi uma experiência bem sucedida no que se refere à mobilização da sociedade, dentro de uma *modelagem organizacional no setor público*, como define Cavalcanti (2005, p.48). Apesar de a modelagem organizacional ainda não apresentar um quadro teórico totalmente consolidado, é válido analisar a experiência do programa de Ações Locais dentro da percepção que é possível se estabelecer uma sólida ponte entre a teoria das organizações e a prática da mudança organizacional. As lideranças participam ativamente nos modos de organizar, a fim de se alcançar resultados sofisticados e sincronizados com o mundo empresarial em rápida evolução.

As modelagens organizacionais no setor público são experiências decorrentes da administração pública gerencial, cujo objetivo é superar as dificuldades e inconsistências da administração burocrática, mantendo, contudo, alguns de seus aspectos, em especial no núcleo estratégico⁸⁰.

⁸⁰ A reforma administrativa dividiu as ações estatais em quatro setores, cada um definindo o contexto do que deve ser tratado como estritamente público e o que pode ser privatizado. O primeiro, núcleo estratégico,

O espaço de atuação do programa de Ações Locais situa-se nas atividades transferidas à sociedade mediante o processo de *publicização*, ou seja, a adoção pela sociedade de formas de produção não-lucrativas de bens e serviços públicos. O processo ocorre através da transformação de instituições públicas prestadoras de serviços em entidades de direito privado sem fins lucrativos, com o acompanhamento do governo, através de contrato de gestão estabelecido entre as partes, e da sociedade civil, por intermédio de conselhos administrativos. Esse projeto denomina-se Organizações Sociais (OS)⁸¹. O preceito básico das OS é possibilitar uma administração mais flexível e ágil para as instituições, sem, contudo perder a capacidade de controle, uma vez que atuam em áreas essenciais para a população (CAVALCANTI, 2005, p.77).

Trata-se, portanto, de um modelo de gestão compartilhada no âmbito local com um formato simples, conforme depoimento do presidente da diretoria executiva da Viva o Centro, Marco Antonio Ramos de Almeida (2005):

As Ações Locais partem do particular para o todo, já que é mais fácil uma pessoa cuidar da sua porta do que do bairro inteiro (...) O processo de mobilização social tem se multiplicado rapidamente ao longo dos dez anos do programa: o projeto piloto tinha como objetivo testar a idéia. De lá para cá, não parou de se expandir. E o número deverá aumentar, pois, já há uma movimentação para a abertura das Ações Locais nas regiões da Santa Ifigênia e do Glicério.⁸²

O perfil das conquistas assinaladas demonstra a diversidade de soluções e parcerias envolvidas. A recuperação de locais públicos, como Vale do Anhangabaú, Praça Ramos de Azevedo e Praça Desembargador Mário Pires são projetos que envolveram investimentos de grandes empresas que se localizam ou se relacionam com as localidades, na recuperação arquitetônica e urbanística, cujas motivações se relacionam às tendências globais, conforme visto anteriormente, mas também pode

corresponde ao centro de poder público; o segundo, atividades exclusivas do Estado, estão os órgãos fiscalizadores e regulamentadores; o terceiro, serviços competitivos e não-exclusivos, englobam as propriedades públicas não-estatais, como educação e saúde e o quarto, bens e serviços para o mercado devem ser privatizados. Detalhes da reforma do Estado brasileiro em (Bresser Pereira, 2003) e Cavalcanti (2005).

⁸¹ OS são também conhecidas como OCIPS ou OSCIP (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público).

⁸² Depoimento obtido de Marco Antonio Ramos de Almeida, a partir da entrevista concedida à revista *URBS*, em agosto de 2005. Dez Anos de Ações Locais. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 38, agosto / setembro 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs38.html>>. Acesso em: 27 dez. 2005.

ser atribuída, segundo Klink⁸³, ao fato de que as empresas estão se estruturando para os novos sistemas de produção de acumulação flexível, que exigem mão-de-obra altamente qualificada que não aceita trabalhar em locais degradados.

As ações de recuperação arquitetônica e urbanística dos edifícios, praças e ruas para embelezar a cidade requerem ações da população moradora ou usuária do local a fim de revitalizar o espaço recuperado, ou seja, a vida que volta à localidade deve permanecer. Zelar pela rua em que se mora ou se trabalha a fim de buscar melhorias de qualidade de vida urbana é também o pensamento de Jaime Lerner, que define as ações locais, rápidas e econômicas, independentes dos planos das cidades como *acupuntura urbana*:

Tais ações locais atuam como uma centelha que se espalha num processo de mudança de atitude da população, cujos efeitos se incorporam no cotidiano e as pessoas passam a admirar e respeitar sua cidade. Não existe um lugar feio na cidade que não possa ser embelezado (...) As escolas também devem incentivar o amor pelas cidades desde cedo, pois, cada criança que sabe desenhar sua cidade vai respeitá-la muito mais (informação verbal)⁸⁴.

Vale ressaltar, contudo, a possibilidade dessas modelagens organizacionais se cristalizarem ao longo do tempo em relações de dependência mútua entre a burocracia e os grupos preferenciais, como ressalta Cavalcanti (2005), já observadas em processos de reforma administrativa no Brasil.

É crucial identificar a relação de dependência existente entre a burocracia e os grupos preferenciais, pois assim como a burocracia ajuda tais grupos a manterem o poder e a influência, estes fornecem apoio político aos membros da burocracia. Tal apoio pode ser, por exemplo, a liberação de vultosos recursos orçamentários, desvinculada de padrões técnicos e das reais necessidades das políticas públicas, além de influenciarem a máquina partidária no controle sobre a adoção de políticas públicas que sejam coerentes com seus interesses (CAVALCANTI, 2005, p.80-81).

⁸³ Informação verbal fornecida por Jeroen Klink na disciplina Sociedade e Economia Regional do Programa de Mestrado em Administração da Universidade Municipal de São Caetano do Sul – IMES, no primeiro semestre de 2005.

⁸⁴ Entrevista concedida por Jaime Lerner, no programa de televisão, Programa do Jô, para o lançamento do livro *Acupuntura Urbana*, em São Paulo, em 13 de outubro de 2005.

Não menos importante é a possível incongruência na modelagem organizacional com relação à formação das equipes de trabalho. Grupos profissionais, diferenciados por formação e orientações técnicas, são dispostos em diferentes unidades funcionais especializadas e tendem a agir sem a adequada comunicação e coordenação entre si. Um dos aspectos mais nocivos de tal prática é a preferência de tais grupos pelas políticas sociais como área de atuação, pois apresentam muita visibilidade e é mais fácil de se adquirir o reconhecimento, uma vez que atende demandas diretamente ligadas às necessidades vitais da população (CAVALCANTI, 2005, p.81).

Nesse sentido, Drucker (1993) observa que o poder formal das organizações modernas vem sendo substituído pelo poder compartilhado, baseado numa organização de *iguais*, ou seja, organizações de especialistas do conhecimento onde nenhum conhecimento é classificado acima do outro. A posição de cada um deve ser determinada por sua contribuição para a tarefa comum e não por uma superioridade ou inferioridade inerente:

A filosofia é a rainha das ciências, diz um velho refrão. Mas para a remoção de um cálculo renal, você quer um urologista e não um filósofo. A organização moderna não pode ser de chefes e subordinados, ela precisa ser organizada como uma equipe de associados (DRUCKER, 1993, p. 43).

A questão que se configura no Centro Histórico da cidade de São Paulo, em especial nos três locais observados diretamente, Vale do Anhangabaú, Praça Ramos de Azevedo e Praça da Sé, são suas funções prioritárias como espaços de conexão ao transporte coletivo da população paulistana em geral. O que se observou é que o sistema de transportes coletivos, provenientes de todas as regiões da metrópole, obriga os passageiros a caminharem a pé por esses locais em suas interligações ônibus-metrô-ônibus no trajeto para o trabalho. O resultado é que essa imensa população, que apenas utiliza esses espaços para atingir seu objetivo diário, não desenvolve uma relação afetiva com esses locais, para passeios, lazer ou diversão. Diante do potencial econômico-financeiro dessa massa trabalhadora que circula diariamente pelo Centro Histórico de São Paulo, estimada em 2 milhões de

pessoas⁸⁵, novas funções são criadas para esses espaços: o comércio informal e a mendicância.

A economia informal gerada pelos camelôs é questão relevante que desafia o sucesso dos projetos do Centro Histórico de São Paulo, de acordo com a opinião dos promotores das ações. Segundo observações efetuadas, os camelôs ocupam as calçadas de todos os pontos que funcionam como interligação do transporte coletivo e em quase todas as ruas. O pensamento de Fioratti (2005), sobre o comércio dos camelôs, é que essa prática esconde aspectos nem sempre evidentes, mas certamente graves, como a questão da criminalidade que não se dá na aparência dos fatos do cotidiano:

Além de contribuir para a deterioração do espaço público e de fazer concorrência predatória aos estabelecimentos comerciais formais, grande parte dos produtos vendidos são originados de atividades criminosas, como o contrabando, o roubo de cargas e a pirataria (...) Esses grupos mafiosos são responsáveis pela origem e distribuição dos produtos comercializados ilegalmente (...) desde alimentos e medicamentos até produtos pirateados, como CDs e DVDs, eletroeletrônicos, roupas, brinquedos. A procedência pode ser uma indústria clandestina, o contrabando ou a carga de um caminhão roubado. Os ambulantes irregulares, portanto, atuam como receptadores e vendedores das mercadorias provenientes dessas atividades. Tudo isso é crime. Como não pagam impostos, seus produtos são vendidos por valores inferiores aos praticados pelo comércio formal. E os consumidores, ávidos por preços baixos, compactuam com essa rede de crimes e ilegalidades (FIORATTI, 2005, p.27).

Contudo, o diretor da Associação Comercial de São Paulo, Roberto Mateus Ordini acredita que a maior parte dos camelôs queiram apenas trabalhar: “Garantir a inclusão social desses indivíduos e ajudá-los a sair da ilegalidade são iniciativas fundamentais para acabar com as atividades criminosas associadas ao seu trabalho”⁸⁶.

⁸⁵ Dados obtidos de MEYER, Regina Maria Proserpi. São Paulo: Uma Nova Abordagem. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2000. 48p.

⁸⁶ Depoimento obtido a partir da entrevista que Roberto Mateus Ordini, Diretor da Associação Comercial de São Paulo concedeu à revista *URBS*, em abril de 2005. Economia informal: A perversa cadeia gerada pelos camelôs. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 37, abril / maio 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

Muitos camelôs, porém, preferem continuar trabalhando na rua, dizendo que não dá para ficar dentro de uma loja, porque ninguém vai comprar, afirmou um dos muitos ambulantes irregulares que comercializa roupas no calçadão da rua Dom José de Barros, próximo ao Largo do Paissandu⁸⁷.

Na tentativa de se equacionar o conflito, a Associação Viva o Centro propõe que a Prefeitura crie um ou dois centros populares de compras para os 892 camelôs ali autorizados e proíba totalmente esse tipo de comércio nas suas ruas e praças. Tais centros populares de compras, em moldes de mercados municipais, funcionariam em terrenos ou galpões adquiridos ou locados pela municipalidade para esse fim.

A Ação no Ministério Público contra a atuação irregular dos camelôs e o projeto TaLimpo / Bovespa de capacitação de camelôs no serviço de recuperação de fachadas foram dois desdobramentos dos programas de Ações Locais. Quanto aos ambulantes legalizados, uma solução criada pela Associação Comercial de São Paulo, em parceria com a Prefeitura, consiste na criação de shopping centers populares, os chamados POP-Centros, em uma área delimitada. Essa prática parece ser um consenso entre algumas cidades, como por exemplo, a reordenação dos camelôs no centro da cidade de Lima, no Peru, é um dos projetos que adotaram tal prática, conforme descrito anteriormente.

Embora a questão do comércio informal esteja identificada como um dos mais complicados conflitos existentes no Centro Histórico de São Paulo, não se pode minimizar a importância dessa questão. Esse não é um impasse que se resolva com policiamento intensivo. O deslocamento do poder nas sociedades contemporâneas é uma tendência que tende a se acentuar, por conta das redes virtuais que se organizam independentemente das regulamentações formais dos sistemas políticos, como afirmam Castells (1999), Meyer, Grostein e Biderman (2004) e Fischer (1996). Enfrentar o conflito de forma efetiva envolve repensar, inclusive, os sistemas tributários brasileiros, a fim de se criar incentivos reais para que a população informal se inclua nos sistemas formais, naturalmente.

⁸⁷ Depoimento obtido a partir da reportagem de Gustavo Fioratti. Economia informal: A perversa cadeia gerada pelos camelôs. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 37, abril / maio 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

A despeito da criação do Projeto Travessia em 1996, a questão dos moradores e crianças de rua ainda é vista como um dos principais problemas da Área Central de São Paulo. Os programas assistenciais propostos continuam sendo o trabalho em parceria com as ONGs, que recebem cerca de 95% dos recursos da Secretaria e que iniciam o exercício prejudicado pelas dívidas dos anos anteriores. O trabalho dos albergues continua sendo a principal ferramenta de combate ao crescimento do número de pessoas em situação de rua; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) permanece o carro-chefe de um programa de prevenção e luta contra o trabalho infantil, gerido por uma parceria entre ONGs, poder executivo e judiciário; as casas de acolhida e o Centro de Referência da Cidadania do Idoso, que funciona no Anhangabaú, ainda são os pilares de apoio dos serviços aos idosos.

É importante reconhecer, contudo, que o sucesso desses programas transcende a competência na gestão dos mesmos, pois, é sabido que a criança que vive em metrópoles consegue mais dinheiro nas ruas. A despeito de questões relacionadas à falta de estrutura familiar, que incentivam as crianças a permanecer nas ruas, não se pode desconsiderar as tendências excludentes, cada vez mais marcantes nos últimos anos, principalmente em países emergentes, como já se verificou. O depoimento de Rose Pereira (2005), assessora da Secretaria da Assistência Social (SAS) de São Paulo, na gestão Marta Suplicy (2001-2004) confirma essa análise:

A principal vilã é a economia do país. De maneira geral, as crianças vão para as ruas principalmente em função da pobreza, agravada pelos altos índices de desemprego, que em 2004 ultrapassaram a casa dos 20%. Sem renda, muitas famílias apostam no trabalho de crianças como alternativa, sem saber o prejuízo social que causam (...) A Prefeitura via a educação dos pais, tios, avós e demais parentes como um meio de combater a exclusão de menores. Não dá para trabalhar a exclusão da criança apenas com ela. O sucesso dos programas que desenvolvemos depende de um trabalho com toda a família.⁸⁸

Uma prioridade de Floriano Pesaro, Secretário de Assistência Social de São Paulo é uma ação específica - uma forte campanha junto à população da cidade para desestimular o ato de dar esmola. Ainda em fase de discussão, o projeto já foi

⁸⁸ Depoimento obtido da entrevista que Rose Pereira, Assessora da Secretaria de Assistência Social de São Paulo, gestão Marta Suplicy, concedeu à revista *URBS*. Questões sociais: Atenção total à criança e fim das esmolas. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, nº 36, jan / fev 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.Br/publicacoes/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

motivo de protestos verbais e por escrito, principalmente de instituições religiosas. Apesar de não pretender destinar uma verba específica para a realização de uma campanha contra a esmola, o secretário tem forte convicção em sua proposta:

Se cada pessoa que dá esmola guardasse essas moedinhas em um cofrinho e, após um ano, doasse a quantia a uma das organizações que prestam assistência aos moradores de rua, teríamos muito mais resultados (...) Há instituições espalhadas pela cidade que contemplam praticamente todos os bairros, segundo um mapa divulgado pela Prefeitura. No total, são mais de 600 organizações cuidando de atividades diversas - há desde abrigos para moradores de rua até organizações especializadas em lavar roupas (...) Quem quiser contribuir pode contatar uma das instituições, pode visitá-la, pedir a planilha de custos, ver como funciona. Isso sim é cidadania. Não é abrir o vidro da janela até a metade num semáforo para dar um punhado de moedas para alguém que precisa deixar a rua.⁸⁹

O que se pode analisar, nesse caso, é a intensa mobilização da sociedade civil comprometida com as ações sociais. Pode-se abordar o tema a partir da afirmativa de Olson (1971, p.32) sobre as ações coletivas, quando pondera sobre a formação da grande associação voluntária: “Ela desempenha uma determinada função - satisfaz uma demanda, alcança um objetivo, ou vai ao encontro de uma necessidade - para um grande número de pessoas que os pequenos grupos não conseguem desempenhar nas sociedades modernas”.

A solução que está sendo proposta pela prefeitura não se configura como uma solução efetiva, no sentido de se diminuir a exclusão por meio de ações auto-sustentáveis, como geração de emprego e renda. Trata-se apenas de *normatizar* o auxílio financeiro proveniente da população voluntária e *centralizá-lo* nas instituições financeiras antes de chegar à população excluída. Com isso, as instituições filantrópicas podem exercer um controle maior sobre as formas de utilização desses recursos, além de colaborarem no deslocamento dessa população em direção a locais *menos estratégicos* da cidade.

⁸⁹ Depoimento obtido a partir da entrevista que Floriano Pesaro, Secretário de Assistência Social de São Paulo, concedeu à revista *URBS*. Questões sociais: Atenção total à criança e fim das esmolas. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, nº 36, jan / fev 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

Embora seja inegável o avanço nos processos democráticos no Brasil ao longo da última década, existe uma barreira difícil de transpor, em países emergentes, a fim de se alcançar o patamar mínimo da cidadania idealizada pelos direitos republicanos, que expressam o conceito de cidadania na sua mais ampla concepção, pois, como reconhece Bresser Pereira (1997), sequer os direitos civis, políticos e sociais, unidos na denominação Direitos Humanos (1948), foram totalmente assegurados no Brasil.

Os movimentos participativos intensificados pelas ONGs têm contribuído, de fato, para minimizar problemas crônicos relacionados à exclusão social, porém, Dagnino (2004) apresenta uma opinião relevante sobre essas experiências participativas em que a sociedade civil assume as responsabilidades do Estado e questiona se seria papel das ONGs assumir as funções das práticas sociais em vez de promover a discussão dos projetos políticos com os poderes públicos:

O processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades sociais para a sociedade civil, que tem caracterizado os últimos anos, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências (...). [as ONGs] percebem essa confluência perversa como um dilema que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui?”, “que projeto estamos fortalecendo?”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado?” (DAGNINO, 2004, p.98).

O que está sendo proposto por Dagnino (2004), pode ser interpretado como o deslocamento da sociedade civil de seu novo papel de trabalhar para o Estado, executando funções de sua responsabilidade, para exigir que o Estado e o Mercado cumpram seus papéis, no sentido de desenvolver uma *convivência justa* e de uma *res pública* apropriada por todos. Entende-se aqui, *res publica* no sentido estrito senso, efetivamente como coisa pública, de todos e para todos, que deu origem ao termo república, sistema teoricamente vigente no Brasil, desde 1889. Como lembra Bresser Pereira (1997), viver em sociedade implica na resolução dos problemas da ação coletiva, cuja responsabilidade fica a cargo da institucionalização do Estado e o desenvolvimento econômico fica a cargo da institucionalização do Mercado, que pressupõe o trabalho em conjunto a fim de competir pelo produto social.

Os processos devem caminhar em conjunto a fim de que a distribuição do poder, da renda e da riqueza entre os participantes satisfaça minimamente os objetivos políticos de ordem, bem-estar, liberdade e justiça social (BRESSER PEREIRA, 1997, p.1).

A efetividade dos programas ocupacionais propostos às crianças e aos adolescentes, moradores de rua, não satisfazem as necessidades de inclusão social, pela escassez de empregos. Auxílios financeiros governamentais, como bolsa-escola, tirar das ruas os voluntários que alimentam a população carente e educar a população a substituir as esmolas oferecidas por doações a entidades sociais, são ações paliativas que não garantem a inclusão social sustentável, como escreve Porter (1999), com relação aos programas sociais que giram apenas em torno do atendimento das necessidades individuais e assumem a forma de programas paliativos que não objetivam diretamente o desenvolvimento econômico sustentável.

Finalmente, sobre as parcerias entre poderes públicos e sociedade civil na gestão compartilhada do Centro Histórico de São Paulo serem sustentáveis ao longo do tempo, ainda não é possível afirmar se esses processos apresentam efetividade ou não, pois, não se pode afirmar que as parcerias foram resultantes da consistência dos arranjos institucionais ou das lideranças pessoais dos atores envolvidos. Vieira e Carvalho (2003) lembram que o resultado final da acomodação das pessoas nas organizações constitui-se na configuração do campo, *temporariamente*, pois é natural que essa dinâmica se modifique de acordo com a alteração dos recursos de poder dos atores e com a mudança relativa na posição dos mesmos, com a entrada e saída de outros. Os elementos não-rationais presentes nas organizações - liderança, poder, cultura e orientação política - que se traduzem em valores e crenças, nível de confiança entre os parceiros e outros, interferem de modo relevante na condução das ações coletivas.

Dimensão Política

Com relação à existência ou criação de incentivos dos poderes públicos que complementem as dimensões anteriores, pode-se afirmar que as administrações

municipais que geriram a cidade até o ano 2001, cujos prefeitos foram eleitos por voto popular após o longo período do Regime Militar (1964-1985) não se ocuparam em promover ações na área central da cidade de São Paulo. O primeiro prefeito eleito, Jânio Quadros (1986-1988), priorizou as grandes obras de infra-estrutura, especialmente na região sudoeste da cidade de São Paulo, por meio de abertura de um sem número de avenidas e túneis, interligando as áreas centrais aos bairros de elite, como Parque do Ibirapuera, Morumbi, Avenida Luis Carlos Berrini, Avenida Juscelino Kubitschek, Vila Olímpia, Itaim e outros. A conclusão dessas obras ocorreu apenas na gestão de Paulo Maluf (1993-1996), pois a gestão Luiza Erundina (1989-1992), antecessora de Maluf, apresentava orientação política diferente, o que resultou na paralisação das obras.

A gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992) se caracterizou por algumas ações localizadas e pontuais na recuperação de praças, ruas, avenidas, dentre as quais a Praça Ramos de Azevedo, cujo resultado foi efêmero, pois em três meses após a conclusão das obras de restauro, a praça se encontrava depredada⁹⁰. As dificuldades encontradas, nesse período, em se operacionalizar projetos que só contemplavam a recuperação urbanística e não previam a preservação das localidades pelos usuários, bem como a ausência de articulações políticas com as elites que ainda dominavam o poder na cidade de São Paulo, resultaram em insucessos.

Uma das providências tomadas por Reinaldo de Barros, recém nomeado presidente da EMURB pelo prefeito eleito Paulo Maluf (1993-1996), foi a reorientação dos projetos urbanísticos a serem conduzidos, que se voltariam para as grandes obras de infra-estrutura, nos mesmos moldes das décadas anteriores. Reinaldo de Barros cancelou, portanto, os cadastros para licitação das pequenas e médias empreiteiras que vinham executando as obras de recuperação de praças e jardins, na gestão Luiza Erundina⁹¹. A reeleição do partido político do prefeito Paulo Maluf com o

⁹⁰ Observação direta.

⁹¹ Observação participante. Informação verbal concedida por Reinaldo de Barros, em março de 1993, em reunião coletiva com as empresas prestadoras de serviços, cadastradas na EMURB através de licitação pública, na gestão Luiza Erundina (1989-1993).

candidato Celso Pitta (1997-2000) resultou no início da construção do *fura-fila*, idealizado na campanha de 1996.

O Fura-Fila foi idealizado em 1996, na campanha eleitoral de Celso Pitta, que ao final de seu governo inaugurou apenas a estrutura básica de 2,8 quilômetros. Em 2001, a ex-prefeita Marta Suplicy retomou a obra e ampliou mais 5 quilômetros, mas sem concluí-la. Até agora, já foram gastos R\$ 600 milhões na estrutura (...) 'Vamos investir mais R\$400 milhões para terminar tudo', disse [o prefeito José] Serra (RIGI, 2006).

Desse modo, a vocação empresarial da Associação Viva o Centro se traduziu em ocupar um espaço político menosprezado pelas esferas públicas municipais ao longo de algumas décadas, no processo de reversão da degradação do Centro Histórico da cidade. Essa iniciativa pode ser entendida de duas maneiras. A primeira é o interesse empresarial resultante da análise dos custos x benefícios entre promover ações de melhorias nos espaços públicos, no sentido de se preservar as empresas localizadas no Centro Histórico, ou mudar as empresas para as centralidades na região sudoeste da cidade, que apresentam uma maior compatibilidade com seus estilos corporativos. A segunda pode ser associada a um questionamento ao governo local, como lembra Borja (1996), pois, questionar o governo local, suas competências e sua organização é o início de uma reforma política radical, sem a qual não se constrói os novos modelos de gestão estratégicos, no sentido de mobilizar os poderes públicos, empresas e sociedade em ações e parcerias eficazes.

Embora a Associação Viva o Centro apresente uma vocação nitidamente empresarial em suas articulações e propostas, seu estilo não se assemelha às posturas autocráticas e centralizadoras nos interesses das minorias elitizantes, compostas por monopólios empresariais dos segmentos das grandes obras de infraestrutura dos governos Jânio Quadros (1986-1988), Paulo Maluf (1993-1996) ou Celso Pitta (1997-2000). Tampouco se assemelha às posturas prioritariamente socializantes, da gestão Luiza Erundina (1989-1992), que se caracterizou por projetos modestos em relação aos recursos financeiros empregados, porém ineficazes pela desarticulação com outras instâncias, dentre as quais a própria sociedade civil, no sentido de se revalorizar os espaços urbanísticos e construir uma atitude cidadã nos usuários dos locais recuperados.

As análises efetuadas levam à conclusão que a Associação Viva o Centro vem atuando nas articulações dos projetos de renovação do Centro Histórico de São Paulo motivada pela possibilidade de conciliação entre as práticas de gestão empresarial e a finalidade maior do interesse público, tendo em vista os desdobramentos e resultados que se seguiram, levando o poder público municipal a assumir efetivamente os processos de renovação do Centro Histórico de São Paulo, com a criação do programa Ação Centro, em 2003, conforme se verificou anteriormente.

Em função da recentidade do programa **Ação Centro**, criado na gestão da prefeita Marta Suplicy (2001 – 2004) e em funcionamento na atual gestão José Serra (2005), não foram localizados estudos detalhados sobre os projetos estratégicos a serem desenvolvidos. Contudo, é possível inferir que esteja havendo um reordenamento de papéis entre os atores envolvidos nos processos de renovação do Centro Histórico de São Paulo. Se por um lado a ONG Associação Viva o Centro articulava os projetos a serem desenvolvidos e implantados, os recursos financeiros necessários não se viabilizavam pela *ausência* de uma liderança do poder público que prestasse contas ao agente financeiro, no caso, o BID⁹², conforme depoimento de Nádia Somekh, presidenta da EMURB.

Com relação aos poderes políticos complementarem a dimensão econômica, pode-se afirmar que, apesar dos esforços para o desenvolvimento dessa área, não foram localizados estudos de viabilidade econômico-financeiro ou sugestões de projetos articulados entre moradia, emprego, lazer, cultura e diversão para os prováveis investidores. Vale considerar, contudo, que essa não parece ser uma tarefa simples, como escreve Porter (1999), sobre as tentativas de desenvolvimento dos centros das cidades norte-americanas, analisadas sob sua coordenação, ao longo da década de 1990⁹³.

As oportunidades de emprego, criação de riquezas, modelos de comportamento e a criação de infra-estrutura local a fim de se estabelecer uma base econômica

⁹² Banco Interamericano de Desenvolvimento, ou IADB, Inter-American Development Bank. (IADB, 2004).

⁹³ Dados obtidos em PORTER, Michael E. *Competição = On Competition: Estratégias Competitivas Essenciais*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

sustentável envolve um investimento substancial de recursos e quase sempre têm sido programas fragmentados e ineficazes, que carecem de uma estratégia global. Desse modo, esses programas tratam os centros das cidades como ilhas isoladas da economia e o desenvolvimento e sustentação de empresas pouco lucrativas, destinadas a atender a comunidade local, são muito mal equipadas para atrair o próprio poder de compra da comunidade e mais ainda para exportar para fora (PORTER, 1999).

Contudo, os casos de Baltimore (EUA) e Cingapura (ÁSIA) apresentam indícios, pelos levantamentos efetuados, que projetos estratégicos integrados entre empresas, universidades, centros de pesquisa e organizações representantes da sociedade podem ser bem sucedidos, desde que ocorra um encontro sinérgico entre os interesses dos atores envolvidos, quer seja de natureza racional e objetiva ou no grau de confiança que se desenvolve nas relações entre eles.

4.3 Desafios para a Gestão do Centro Histórico de São Paulo

No que se refere aos desafios que devem ser enfrentados, dentro do conceito de Cidades Estratégicas, pode-se dizer que o Centro Histórico de São Paulo é um espaço privilegiado de possibilidades para a constituição de novas bases econômicas, especialmente em setores culturais, educacionais, de serviços especializados, de turismo, de diversão e lazer. Existe, ainda, um grande potencial para adequação da infra-estrutura urbana aos projetos propostos e recursos financeiros significativos já aprovados em financiamentos, como já se verificou ao longo do estudo. As grandes questões que podem resultar em conflitos irreconciliáveis se relacionam com as grandes redes de poder das elites econômicas informais, como o comércio informal e narcotráfico, originados principalmente fora das fronteiras nacionais e que encontram seus pontos de apoio nas megacidades. A questão dos camelôs é um dos grandes desafios aos projetos, porém, não é uma questão que se resolva com policiamento intensivo. Como afirmam Castells (1999), Meyer, Grostein e Biderman (2004) e Fischer (1996), o deslocamento do poder nas sociedades contemporâneas é uma tendência que tende a se acentuar, por conta

das redes virtuais que se organizam independentemente das regulamentações formais dos sistemas políticos.

Um dos desafios, apontados por Borja (1996), que deve ser enfrentado na gestão das *idades estratégicas*, é a qualidade de vida. Como escreve Forattini (1991), existem grandes obstáculos para se alcançar uma conceituação precisa do que vem a ser qualidade de vida. As percepções individuais, que acentuam seu caráter subjetivo, não podem ser desconsideradas nas possibilidades de mensuração, pois constitui parte que lhe é praticamente inerente. Genericamente, reconhecem-se dois tipos de necessidades específicas: - as concretas, de caráter geral como alimentação e a moradia, e as abstratas, que se revestem de aspecto mais particular, como a auto-estima. Dessa maneira, partindo-se da premissa de que é a opinião do indivíduo que identifica a ação de fatores determinantes da qualidade de sua vida, buscou-se identificar como ela é percebida, no Centro Histórico de São Paulo, por seus moradores, servidores públicos e empresários que lá trabalham⁹⁴. A população avalia sua qualidade de vida como boa ou adequada. Alguns indicadores relativos à região validam essas percepções: o Centro Histórico de São Paulo possui uma infra-estrutura urbana de redes de saneamento básico, água e coleta de lixo de quase 100%, maior que a região metropolitana, de 88%. O rendimento médio do chefe de família morador da área central é de R\$ 2.222,00 enquanto que a média da região metropolitana de São Paulo é de R\$ 1.325,00 (PREFEITURA-SP, 2005).

O Centro Histórico de São Paulo possui, ainda, um espaço privilegiado de cultura, história e desenvolvimento urbano que lhe confere atributos e qualidades especiais que o distinguem das demais regiões da cidade. O paulistano, morador do Centro Histórico de São Paulo, demonstra o sentimento de *pertencimento ao local*, visível pelos depoimentos coletados, que transmitem a idéia que o Centro possui todas as qualidades de um bairro, onde se passeia no fim de semana com o cachorro pelas calçadas largas, com serviços de todo o tipo à disposição. E também toda a agitação do coração de uma cidade grande e pulsante, de uma das maiores metrópoles do

⁹⁴ Foram efetuadas entrevistas espontâneas, sem identificação formal de que se tratava de uma pesquisa, pelo fato de que não se pretendeu um aprofundamento nessa questão, o que exigiria uma instrumentação técnica elaborada, que não faz parte do escopo desse estudo. As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2005 a fevereiro de 2006.

mundo. Para alguns moradores, o encantamento está na vista que têm de suas janelas, que pode ser um prédio construído na primeira metade do século passado, uma praça cheia de árvores ou simplesmente as luzes da cidade vistas de cima. A possibilidade de encontrar nas redondezas tudo o que procura - do pão quentinho ao comércio especializado.

Por outro lado, um dos grandes desafios para os projetos futuros, é a governabilidade do Centro Histórico de São Paulo, devido à dificuldade natural da gestão de um espaço para onde converge quase todo o sistema viário metropolitano. Enquanto a população residente é de 500 mil habitantes, a população usuária circulante em função das interligações do sistema de transportes é de 2 milhões de pessoas por dia.

A descentralização da gestão pública, por meio da criação das 31 subprefeituras que substituíram as administrações regionais e incorporaram funções das secretarias, em 2002, poderá facilitar a solução dos problemas, desde que essas subprefeituras atuem muito próximas aos objetivos estratégicos da metrópole como um todo e bem articuladas com a sociedade local. Por outro lado, as questões metropolitanas poderão se tornar mais complexas, como lembram Klink e Santos (2004), sobre a experiência de gestão compartilhada que vem sendo desenvolvida no grande ABC desde 1990. No jogo de poder das cidades reside um paradoxo, constatado também em experiências internacionais como Estados Unidos, Europa, Caribe ou América Latina. Enquanto o tema da gestão das áreas metropolitanas vem assumindo um papel estratégico na agenda das políticas públicas, verifica-se, por outro lado, que os arcabouços institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias:

Um dos pontos centrais da questão metropolitana e de cidades-região é como superar a cultura de jogo de soma zero, ou seja, superar a percepção coletiva de um conjunto de atores públicos e privados de que o ganho de um representa necessariamente um prejuízo para o outro. Esta tendência quase natural de cair em uma armadilha do jogo competitivo apresenta uma ameaça particularmente concreta em regiões metropolitanas (KLINK e SANTOS, 2004, p.13).

A análise dos autores trouxe algumas conclusões relevantes no sentido de se aprofundar os estudos das relações institucionais brasileiras, principalmente em suas fragilidades e peculiaridades culturais. Exemplificam com o arranjo de governança regional no ABC paulista, cuja principal fragilidade é a ausência do respaldo institucional perante o sistema federal brasileiro, “com conseqüências negativas sobre a transparência e previsibilidade da chegada de recursos financeiros” (KLINK e SANTOS, 2004, p.14).

A organização e a gestão das áreas metropolitanas brasileiras se encontram, atualmente, em um vácuo institucional deixado pela Constituição Federal de 1988 e também não ocupado pelas respectivas constituições estaduais, embora se percebam algumas iniciativas localizadas, a partir da década de 1990, de abordagens *bottom up*⁹⁵ com a participação intensa dos atores públicos e privados, que se assemelham ao novo padrão de governança metropolitano europeu (KLINK e SANTOS, 2004, p.13).

Sobre os desafios do planejamento e da gestão metropolitana, Meyer, Grostein e Biderman (2004) acreditam que a perda da eficácia num primeiro momento e a perda da credibilidade da ação planejadora dos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano é uma crise que vem desde os anos 1970 e, dentre as múltiplas respostas que se organizaram ao longo dos anos 1980, as mais recorrentes foram: a desregulamentação da legislação urbana e as intervenções urbanísticas isoladas, porém, as limitações desses dois procedimentos se tornaram evidentes.

Portanto, as experiências participativas ainda apresentam soluções incompletas, sem respaldo institucional e à margem do federalismo fiscal brasileiro. Klink e Santos (2004) concluem que não se trata de simplesmente reinventar soluções autoritárias e tecnocratas que desrespeitem os processos complexos e multifacetados que ocorrem nos territórios locais. Ressaltam a importância de se estabelecer políticas

⁹⁵ A abordagem sistêmica pode ser efetuada a partir do todo para as partes ou de cima para baixo, denominada TOP DOWN. Quando efetuada das partes para se chegar ao todo, ou seja, de baixo para cima, diz-se que é uma abordagem BOTTOM UP.

nacionais adequadas e coerentes à cultura metropolitana que se consolida nas localidades (KLINK e SANTOS, 2004, pp.12-22).

Desse modo, percebeu-se que os projetos estratégicos desenvolvidos no Centro Histórico de São Paulo apresentam uma consciência e uma intenção convergentes às dimensões que devem ser levadas em conta nas *Cidades Estratégicas*, assinaladas por Borja (1996) e perseguem os objetivos que deveriam minimizar os problemas e desafios a serem enfrentados. No entanto, quando esses projetos são colocados em prática, as dificuldades de articulação e integração entre os atores têm se mostrado quase intransponíveis, pelas questões de governança que ainda não apresentam progressos significativos. As limitações do poder público municipal em relação às outras instâncias, no que se refere à autonomia tributária, impossibilidade de flexibilização de sistemas financeiros para moradias e questões relacionadas aos conflitos originados fora do Centro Histórico, mas que para lá convergem, possivelmente se configuram como as principais questões a serem solucionadas, a fim de que as alianças estratégicas possam se firmar e resultar em pólos econômicos sustentáveis.

As experiências participativas de renovação do Centro Histórico de São Paulo parecem carecer de uma liderança capaz de unir empreendedores efetivamente convencidos que se trata de uma região que se fortalecerá ao longo dos anos, independentemente das mudanças de orientação política dos poderes municipais, o que poderá demandar um tempo significativo ou nunca se efetivar, pois, ao longo da história da formação da cidade de São Paulo o que ficou evidente é que os interesses partidários, pessoais e dos grupos da elite paulistana se sobrepujam aos interesses coletivos.

CONCLUSÃO

A importância estratégica das cidades, como os novos atores da economia mundial, está definitivamente incorporada no ideário das transformações urbanísticas contemporâneas, conforme se verificou ao longo desse estudo. A universalidade dessa tendência pode ser inferida pela forte presença de um sem número de cidades, em todos os continentes, nos programas da UN-HABITAT, o que confirma o sentimento de que a reorganização espacial está intimamente relacionada com os novos modos de produção econômica e arranjos políticos e sociais da atualidade.

Voltando o olhar para o mundo, para o global, identificam-se projetos bem sucedidos que não pretenderam exclusivamente transformar a cidade em mercadoria, mas suas ações se voltaram para a população local e deram resultados satisfatórios nos aspectos econômicos, sociais e políticos dessas localidades. Entretanto, a diversidade de abordagens é notável, seja no grau de investimentos em recursos financeiros, nos formatos das parcerias, nas problemáticas que originaram os projetos ou nas orientações políticas, culturais ou sociais das sociedades.

Percebe-se, então, que as modelagens organizacionais que se formam nas experiências participativas para renovação e gestão das cidades ainda não apresentam um quadro teórico totalmente consolidado. Durante os anos de 1980, foram realizados estudos sobre organizações norte-americanas a fim de se adquirir conhecimentos que pudessem contribuir com generalizações. A conclusão foi que o gerenciamento é um composto de contribuições parciais feitas por muitos indivíduos cuja identidade é definida por suas relações sociais, ou seja, um trabalho profundamente social em que a dispersão e o significado de uma modelagem não são facilmente controlados, pois as modelagens não criam sistemas sociais, mas são criadas por eles.

A motivação das cidades em difundir seus projetos estratégicos na rede global parece estar associada à consciência ecológica da necessidade do desenvolvimento urbano tendo em vista a inclusão social, a troca de experiências ou a atração de

investimentos externos, seja por meio da implantação de empresas transnacionais, ou de empréstimos financeiros provenientes de organismos internacionais, de acordo com a lógica capitalista do sistema econômico globalizado.

A despeito das reações favoráveis e coerência no modo de pensar sobre as tendências das transformações urbanísticas contemporâneas da quase totalidade das referências pesquisadas, algumas opiniões divergentes foram obtidas em depoimentos de alguns formadores de opinião, como professores e urbanistas, e concentram-se basicamente em preocupações semelhantes às de Sanchez (2003), Hall (1988) e Arantes (1998), sobre a apropriação dos espaços públicos por grupos de interesses capitalistas que transformam as cidades em projetos estratégicos assumidamente de caráter empresarial, a serviço do capitalismo racional contemporâneo. Essa vigilância crítica é indispensável para que se desenvolvam mecanismos de controle por parte da sociedade, que caminha no sentido de aprimorar o exercício da cidadania.

Refletir sobre os novos arranjos institucionais que se formam nas cidades e que têm introduzido práticas de gestão empresarial na gestão pública é um dos pontos que merece ser aprofundado em estudos posteriores. Esse é um processo que decorre das experiências norte-americanas e européias, os primeiros a perceber as fragilidades e ineficiências dos sistemas burocráticos hierárquicos e centralizados, concebidos nas décadas de 1930 e 1940, que não funcionam mais no quadro altamente mutável da sociedade e da economia moderna. Eram modelos adequados à era industrial, cujas preocupações se concentravam principalmente nos controles internos às organizações, sujeitos a cadeias hierárquicas de comandos. O novo modelo, ao contrário, tem seus reflexos em todas as instâncias do governo, exigindo um amadurecimento no processo político, a fim de tornar a democracia mais participativa. Percebe-se, portanto, que a prática da gestão estratégica é apenas um componente racional que pode ou não ser harmonizado no campo organizacional, onde se desenvolvem os novos arranjos e está intimamente relacionado às questões não-rationais, ou seja, os valores humanos envolvidos.

O instrumental técnico da gestão estratégica, que pode levar adiante os projetos e programas públicos, não representa, por si só, o grande vilão que potencializa as

desigualdades e a exclusão social. No caso da reforma administrativa pública brasileira, a questão parece estar situada em fortes remanescências de uma sociedade tradicional de características semifeudais, em que a forma de organização obedece menos a razões técnicas e mais a critérios de loteamento político, a fim de manter coalizões e atender grupos preferenciais. Essas questões vão se amenizando em sociedades que se tornam mais democráticas, nas quais a população participa ativamente das decisões políticas e desenvolve mecanismos de controles sobre a gestão pública.

Pensando esse quadro sistêmico para o Centro Histórico de São Paulo, percebeu-se que a ONG Associação Viva o Centro, constituída no início da década de 1990, se propôs a iniciar os projetos estratégicos de renovação e gestão do local com base no processo contemporâneo mundial, na perspectiva das Cidades Estratégicas.

Na dimensão econômica, o projeto **São Paulo: Uma Nova Abordagem** sugere a criação de um sem número de possibilidades de pólos de desenvolvimento econômico compatíveis com a vocação de cidade cultural, terciarizada e centralizadora das redes de informações, integrados por meio de alianças estratégicas entre empresas e poderes públicos, que podem ser incorporados na agenda do **Ação Centro**, projeto da Prefeitura sob a responsabilidade da EMURB. A questão crítica que inibe a formação das alianças estratégicas, envolvendo empreendedores, investidores e governos ainda não apresenta um formato claro e esbarra nos critérios subjetivos de interesses de grupos específicos, agravados pelos sistemas tributários brasileiros, que limitam a autonomia das ações municipais no estabelecimento de objetivos que atendam todos os parceiros dessas alianças.

A questão do desenvolvimento de pólos culturais no Centro Histórico esbarra em dificuldades naturalmente complexas. O Centro Histórico se consolidou, ao longo dos últimos trinta anos, como centro de absorção da população excluída e degradação ambiental, formando-se uma muralha imaginária que isola essa região das centralidades que concentram o poder econômico e financeiro da metrópole. O esforço para se reverter a centralidade enquanto espaço de cultura, diversão e lazer tem sido enorme, com policiamento intensivo, inúmeras ONGs atuando em conjunto com a sociedade civil, empresas e governos. Porém, são necessárias iniciativas

integradas para geração de emprego e renda compatíveis às novas funções da região, a fim de que os mecanismos de preservação ocorram naturalmente. Vale lembrar que experiências em outras cidades mundiais resultaram em insucessos quando não acompanhados de ações articuladas e integradas em torno de um mesmo objetivo.

Além das questões racionais envolvidas, existe a questão cultural incorporada no imaginário coletivo do paulistano, que São Paulo não é uma cidade onde se diverte ou um local de *bem-viver*. Pesquisas recentes estão interessadas em avaliar se está ocorrendo uma mudança de atitude do paulistano com relação ao lazer na cidade. O estilo do poder público municipal se modificou com relação a esse aspecto ao longo dos primeiros anos da década de 2000, demonstrando uma preocupação prioritariamente humanística em suas ações, incentivando atividades culturais inéditas até então, em praticamente todas as regiões da cidade. Contudo, resultados parciais e preliminares de pesquisas revelam que 98 % dos paulistanos se divertem em São Paulo assistindo a televisão em casa com a família.

No âmbito social, o exercício da cidadania no Centro Histórico de São Paulo vem se afirmando por meio das parcerias entre empresas, poderes públicos e sociedade civil na gestão compartilhada para a solução dos problemas cotidianos e com a participação e discussão das questões locais. Os avanços nos processos participativos para a gestão das localidades são visíveis, dado o grau de comprometimento dos atores privados para a manutenção e preservação dos espaços públicos. No momento em que as **Ações Locais** iniciaram suas atuações, os principais conflitos se tornaram explícitos e tentativas de solucioná-los continuam mobilizando setores empresariais e da sociedade civil. Entretanto, as soluções ainda se apresentam frágeis e se constituem basicamente de paliativos, tanto as ações assistencialistas aos moradores de rua, quanto o policiamento intensivo contra o comércio informal, que se alimenta das grandes redes que abastecem os comércios locais. Essa dinâmica não se modificará enquanto prevalecer o atual sistema de transportes, que concentra os pontos de conexão do sistema viário no Centro Histórico de São Paulo, pelo enorme contingente de pessoas que se deslocam por lá, unicamente como trajeto obrigatório da casa para o trabalho. Essa população não se identifica com o Centro Histórico enquanto espaço de lazer, cultura e diversão e

não desenvolverá o sentimento de admiração e de pertencimento à localidade, e, portanto, não desenvolverá vínculos afetivos, necessários para a preservação natural dos espaços públicos.

No âmbito político, o mais significativo avanço se deu no momento em que o poder municipal criou o programa **Ação Centro** (2003) e ocupou um espaço político no Centro Histórico de São Paulo, desprezado pelas gestões anteriores. Esse programa possui o alcance necessário para encaminhar os projetos propostos, tanto nos aspectos financeiros como em recursos técnicos e humanos, pois resultou na coordenação sinérgica das diversas entidades atuantes no local. O grande desafio, contudo, continua sendo a governabilidade local, pela forte dependência dos governos estadual e federal para a solução efetiva das questões envolvidas.

Um dos objetivos do programa da prefeitura, **Ação Centro**, é reverter o processo de degradação e desvalorização afetiva do Centro Histórico da cidade. Entretanto, não foi possível identificar, no estudo elaborado, qual o grau de difusão social das práticas participativas que levem aos objetivos propostos, particularmente com os usuários do Centro Histórico que utilizam esse espaço para se locomover de um ponto a outro da região metropolitana, em virtude do sistema de transporte coletivo atual convergir para o sub-distrito Sé. Esse tema pode se constituir em um estudo futuro, que poderá contribuir para um melhor entendimento dos processos participativos e quanto os mesmos significam em termos de efeito multiplicador nos segmentos da população paulistana em geral.

A percepção da sociedade de que o modelo dualista – governos e empresas – é insuficiente para solucionar os problemas contemporâneos levou ao crescimento dos movimentos participativos com a inclusão da sociedade civil na tentativa de solucioná-los. O propósito das organizações, que até o final dos anos 1980 também podia ser sistematizado dentro desse modelo dualista, ou seja, benefícios individuais decorrem de organizações econômicas e benefícios coletivos decorrem de organizações públicas, também se tornaram simplistas demais para as complexidades das sociedades contemporâneas. Os espaços públicos e privados, que eram sistematizados sob essa mesma lógica, ganhou um componente inédito, ou seja, o espaço virtual.

A gradativa apropriação do espaço público para finalidades privadas ou a absorção dos espaços privados para finalidades públicas não são processos contemporâneos e muito já se discutiu a respeito. A intensificação dessas práticas nas organizações contemporâneas também já se comprovou. O componente definitivo para a mudança de referencial nessa virada de milênio, possivelmente seja a inclusão do espaço virtual no sistema social. O espaço virtual define uma terceira dimensão aos espaços possíveis – nem público, nem privado, porém ambos. As contradições e complexidades das organizações têm motivado inúmeras reflexões, porém, ainda sob a ótica do quadro de referência dualista ajustado a uma realidade multidimensional.

A constatação de que as organizações contemporâneas são essencialmente constituídas por contradições e complexidades que desafiam os pressupostos sobre o que seja público ou privado remete para a questão central, anterior, maior e primordial: qual o limite que se quer entre o público e o privado para as novas formas urbanas que emergem nessa virada de milênio?

REFERÊNCIAS

I - Bibliográficas

AB´SABER, Aziz. O sítio embrionário de São Paulo. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.14-21.

ALAMBERT, Francisco. A cidade do romantismo e o romantismo da cidade. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.44-48.

ALVES, Marcus Vinícius Barili. Nota do Editor. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC SP, 2004, p.7.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. *Uma estratégia fatal. A cultura das novas gerações urbanas*. Cultura Urbana. Simpósio Internacional sobre Espaços urbanos e exclusão sócio-espacial. Práticas de inclusão. São Paulo: FAU-USP, 1998, pp.21-23.

BERNT, Matthias; HOLM, Andrej. Gentrification in East Germany: the case of Prenzlauer Berg. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*. Vol. 41, nº 2, 2002. Disponível em: <<http://www.difu.de/index.shtml?/publikationen/dfk/en/02bernt.html>>. Acesso em: 15 dez. 2005.

BONDUKI, Nabil. Desafios do século XXI. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp. 200-203.

BORJA, Jordi. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana. In: FISCHER, Tânia. (Organizadora). *Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. 1ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996. Parte II, cap.1, p. 79-99.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Cidadania e Res Publica: A Emergência dos Direitos Republicanos. In: *Revista de Filosofia e Política – Nova Série*. Vol I, 1997. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia, 1997.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin. (Organizadores). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Trad. Carolina Andrade. 5ª ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2003.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica*. 3ª ed. Tradução: Ruth Joffily. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975. 252p.

BURTT, E.A. *The Metaphysical Foundations of Modern Science*. Tradução brasileira de José Viegas Filho, Orlando Araujo Henriques, As Bases Metafísicas da Ciência Moderna. Brasília, DF UnB 1991.

CALVINO, Ítalo. *As Cidades Invisíveis*. Trad. Diogo Mainardi. Rio de Janeiro: O Globo. São Paulo: Folha de São Paulo, 2003. 158p.

CAMPOS, Candido Malta. *Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002. 660p.

CAMPOS, Candido Malta. Trezentos anos em trinta: a remodelação de São Paulo sob a Primeira República. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC S.Paulo, 2004. pp.72-81.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. *Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo: Editora 34, 2003. 224p.

CAPPELLIN, Paola. Empresa, Empresários e Globalização. In: KIRSCHNER, Ana Maria; GOMES, Eduardo R.; CAPPELLIN, Paola. (Organizadores). *As Organizações Empresariais Brasileiras e a Responsabilidade Social*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. 292p.

CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que Não Foi*. 6ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 216p.

CASTELLS, Manuel. *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Volume 1*. Trad. Roneide Venancio Majer. 8ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1999. 698p.

CAVALCANTI, Bianor Scelza. *O Gerente Equalizador. Estratégias de gestão no setor público*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 280p.

COVAS, Mario. Apresentação. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. edição especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p.III.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. 2004.

DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1981.

_____. *Introdução à Metodologia da Ciência*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. *Avaliação Qualitativa*. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991. (Coleção polêmicas do nosso tempo, v.25). 103p.

DOWBOR, Ladislau. O Poder Local diante dos Novos Desafios Sociais. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. edição especial. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. pp. 3-23.

DRUCKER, Peter Ferdinand. *A Sociedade Pós-Capitalista*. 4ª ed. Tradução: Nivaldo Montigelli Jr. São Paulo: Pioneira, 1993.

DUARTE, Adriano Luiz. *Cidadania & Exclusão: Brasil 1937-1945*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999. 341p.

FALCÃO, Rui. São Paulo: o século XXI que queremos. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. Capítulo 10. pp.222-224.

FAUSTO, Boris. *Crime e Cotidiano. A Criminalidade em São Paulo entre 1880 e 1924*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. 294p.

FELDMAN, Sarah. A configuração espacial da metrópole. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.124-129.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FISCHER, Tânia (Organizadora). *Gestão Contemporânea. Cidades Estratégicas e Organizações Locais*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996. 208p.

FORATTINI, Oswaldo Paulo. Qualidade de vida e meio urbano. A cidade de São Paulo, Brasil. *Rev. Saúde Pública*, Vol 25, nº 2, abril / 1991, p.75-86.

GAMA, Lúcia Helena. Novos centros e intensas movimentações democráticas. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.138-145.

GIL, Antonio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 175p.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos e lutas sociais. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.156-163.

HALL, Peter. A Cidade do Empreendimento. In: *Cidades do Amanhã*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1988, pp. 405-428.

HIRST, Paul; THOMPSON, Graham. *Globalização em questão: A economia internacional e as possibilidades de governabilidade*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998, Posfácio, pp. 337-364.

HITT, Michael A.; IRELAND, R. Duane e HOSKISSON, Robert E. *Administração Estratégica: competitividade e globalização*. Trad. José Carlos Barbosa dos Santos & Luiz Antonio Pedrosa Rafael. Revisão Técnica: Moacir Miranda Oliveira Junior. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2005. 550p.

KLINK, Jeroen. *A estruturação de um novo regionalismo*. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo: Maio 2000, capítulo 2, pp.10-51.

KLINK, Jeroen e SANTOS, Roberto Elísio. Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista: Uma Perspectiva Brasileira de Governança Metropolitana. *Caderno de Pesquisa Pós-Graduação IMES. Estratégia como Exigência Empresarial*. São Caetano do Sul, Ano 6, N. 11, p.12-22. 2º semestre / 2004.

LADRIÈRE, Jean. Prefácio. IN: BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, Marc de. *Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica*. 3ª ed. Tradução de Ruth Joffily. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, pp.9-22.

LE GOFF, Jacques. *Por Amor às Cidades. Conversações com Jean Lebrun*. Trad. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 1998. (Prismas).

LEFÈBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. 3ª ed. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Centauro, 2001. 145p.

LOPES, Marisa. *Cidade: A Confluência de Natureza e Ética*. 2005. 125 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Departamento de Filosofia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

MARINS, Paulo César Garcez. Tensões sociais na gestação da metrópole. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.62-69.

MARTINS, Ana Luiza; BARBUY, Heloisa. *Arcadas. História da Faculdade de Direito do Largo São Francisco 1827-1997*. São Paulo: Editora Alternativa/BM&F, 1998.

MEYER, Regina Maria Prosperi; GROSTEIN, Marta Dora; BIDERMAN, Ciro. *São Paulo Metrópole*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. 290p.

MEYER, Regina Maria Prosperi. *São Paulo: Uma Nova Abordagem*. São Paulo: Associação Viva o Centro, 2000. 48p.

OHMAE, Kenich. *O Fim do Estado Nação. A Ascensão das Economias Regionais*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1996. 214p.

OLIVEIRA, Marcio Piñon de. *Um Conceito de Cidadania para se Trabalhar a Cidade*. *GEOgraphia*. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro. Ano I – nº 1. janeiro-junho, 1999.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva. Os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. Tradução Fábio Fernandez. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. (Clássicos 16). 201p.

OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público*. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Júnior. Brasília: MH Comunicação, 1994. 456p.

PORTER, Michael E. *COMPETIÇÃO = On Competition: Estratégias Competitivas Essenciais*. Trad. Afonso Celso da Cunha Serra. 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus. 1999.

RATTNER, Henrique. Sobre Exclusão Social e Políticas de Inclusão. *Revista Espaço Acadêmico*, Ano II, n. 18, Novembro de 2002. ISSN 1519.6186.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995. 86p. (Coleção Primeiros Passos).

_____. São Paulo, novo século: uma nova geografia? In: In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.172-177.

SANCHEZ, Fernanda. *A Reinvenção das Cidades Para Um Mercado Mundial*. Chapecó (SC): UNOCHAPECÓ – Argos – Editora Universitária, 2003. 589p.

SASSEN, Saskia. A nova economia urbana: a intersecção dos processos globais com a localidade. In: *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998, p.75-102.

SILVA, Janice Theodoro da; RUIZ, Rafael. Trocas, Cotidiano e Autonomia da Cidade Colonial. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp. 22-28.

SILVA, Luis Octávio. Verticalização, expansionismo e grandes obras viárias: a modernização limitada. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp.100-111.

SIMÕES JUNIOR, José Geraldo. A configuração das três fachadas para São Paulo. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp. 38-43.

SINGER, Paul. *Globalização positiva e globalização negativa: a diferença é o Estado*. Novos Estudos. CEBRAP, julho de 1997, pp. 39-65.

TOFFLER, Alvin. *A Terceira Onda*. 26ª edição. São Paulo: Editora Record, 2000. 492p.

TOLEDO, Benedito Lima de. A segunda fundação de São Paulo. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. pp. 52-61.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais. A Pesquisa Qualitativa em Educação*. São Paulo: Atlas, 1987. 175p.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e CARVALHO, Cristina Amélia. (Organizadores). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 324p.

VILLAÇA, Flávio. Elites, desigualdade e poder municipal. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. Capítulo 10. pp.148-155.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso. Planejamento e Métodos*. 2ª edição. 4ª reimpressão (2004). Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2001. 205p.

WILHEIM, Jorge. O novo Plano Diretor Estratégico. In: CAMPOS, Candido Malta; GAMA, Lucia Helena; SACCHETTA, Vladimir (organizadores). *São Paulo, metrópole em trânsito: percursos urbanos e culturais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2004. Capítulo 10. pp. 225-228.

_____. A Cidade e o Futuro. In: Encontro com o Futuro. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP). setembro 2005.

II - Documentos

AÇÃO CENTRO. Prefeitura de SP. Ação Centro. Disponível em: <http://portal.prefeitura.sp.gov.br/empresas_autarquias/emurb/reabilitacao_centro/0001>. Acesso: 29 dez. 2005.

BALTIMORE, *Maryland Welcomes you to the Greatest City of America*. Portal institucional. Disponível em <<http://www.ci.baltimore.md.us>>. Acesso: 04 dez. 2005.

BACEN (BR). Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso: 27 fev. 2006.

BHAGIDARI of Delhi Government. Department of Information Technology, Govt. of NCT of Delhi. Disponível em: <<http://www.delhigovt.nic.in/bhagidari.asp>>. Acesso: 20 dez. 2005.

BLP. *Best Practices and Local Leadership Programme*. Portal institucional. Disponível em: <<http://www.bestpractices.org>>. Acesso: 01 out. 2005.

BLP, 1996. *Una Remodelación urbana cuidadosa en el barrio de Prenzlauer Berg, Berlín (Alemania)*. Tradução: Maria Cifuentes Ochoa. Revisão: Isabel Velazquez. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp131.html>>. Acesso: 6 out 2005.

BLP, 2000. *Reubicacion de la venta ambulante, experiencias con éxito para la recuperacion del espacio público em Lima (Perú)*. Tradução: Miguel Luengo Angulo. Revisão: Carlos Verdaguer. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/bpal/ onu00/bp 406.html>>. Acesso: 6 out. 2005.

BLP, 2004. Bhagidari: *Programa de Colaboraciónn entre el Gobierno y la Ciudadanía em Delhi, (Índia)*. Tradução: Rebeca Fernandez Yunquera. Revisão: Carlos Verdaguer. Disponível em: <<http://habitat.aq.upm.es/dubai/04/bp1217.html>>. Acesso: 20 dez. 2005.

CINGAPURA. *Modern Singapore*. Disponível em: <<http://www.singas.co.uk/HTML/modernsingapore1.html>>. Acesso: 5 out. 2005.

CULTURA e Uso do Tempo Livre na MetrÓpole. *Revista do Centro de Estudos da MetrÓpole*. Número um. Abr / Mai / Jun 2004. Disponível em: <<http://www.centroda metropole.org.br/reportagens cultura.html>>. Acesso: 2 jan. 2006.

DELHI. Dte of Economics & Statistics. Office of Chief Registrar (Births and Deaths). Govt. of NCT of Delhi. Disponível em <<http://des.delhigovt.nic.in>>. Acesso: 20 dez. 2005.

DOWNTOWN Partnership of Baltimore. *A Dynamic Non-Profit Corporation*. Disponível em: <<http://www.godowntownbaltimore.com>>. Acesso: 25 dez. 2005.

DPH. *Departamento do Patrimônio Histórico da cidade de São Paulo*. Disponível <<http://prodam.sp.gov.br/dph/historia>>. Acesso 26 dez. 2005.

EMICH. Eastern Michigan University. Camden Yards, Baltimore (EUA). Disponível em <<http://www.emich.edu/public /geo/ 557book/d353. camden.html>> Acesso em: 10 out. 2005.

FIORATTI, Gustavo. Questões sociais: Atenção total à criança e fim das esmolas. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, nº 36, jan / fev 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs36.html>>. Acesso: 27 mai 2005.

GIESBRECHT, Ralph Menucci. *Estações Ferroviárias do estado de São Paulo. Pari*. Disponível em <<http://www.estacoesferroviarias.com.br/p/pari.htm>>. Acesso: 2 jan. 2005.

HISTÓRICA. *Revista Eletrônica do Arquivo do Estado*. Disponível em <<http://www.historica.arquivodoestado.sp.gov.br>>. Acesso: 25 dez. 2005.

IADB. Inter-American Development Bank. *São Paulo Central Area Rehabilitation Program, Programa de Reabilitação do Centro de São Paulo: Diagnóstico da área central & ações do program EMURB*. October, 2002; São Paulo Downtown Renewal Program, IADB, 1479/OC-BR, January, 2004.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Portal institucional. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso: 10 dez. 2005.

INITIATIVE Broch. Disponível em <http://www.godowntownbaltimore.com/publications/Iniative_broch.pdf>. Acesso: 10 dez. 2005.

KNIGHT, Peter T. Cingapura, Ilha Inteligente. *Banco Hoje*. N. 154, janeiro 2002. Disponível em <<http://www.tedbr.com/publicacoes/bancohoje154.htm>>. Acesso: 10 out. 2005.

LEGISLATIVE Session: Investing in Digital Harbor. *Taking Care of Business: City of Baltimore, Maryland, USA*. January 9, 2001. Disponível em <<http://www.ci.baltimore.md.us>>. Acesso: 04 dez. 2005.

PERU. Multimedia Gallery. Disponível em <<http://www.enjoyperu.com/multimedia/gallery/photos>>. Acesso: 10 dez. 2005.

PREFEITURA (SP). Portal institucional. Disponível em: <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br>>. Acesso: 29 dez. 2005.

PRENZLAUER BERG. Portal institucional. Disponível em <<http://www.tic-prenzlauerberg.de/en/sights.php>>. Acesso: 10 dez. 2005.

RIGI, Camila. Prefeitura retoma obras do fura-fila. O Estado de São Paulo. São Paulo: 4 nov. 2005. Caderno Cidades. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/cidades/noticias/2005/nov/04/181.htm>>. Acesso: 3 jan. 2006.

SCHIVARTCHE, Fábio. Berlim-15 anos depois. Bairro é símbolo da Berlim unificada. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 25/11/2004. Caderno de Turismo.

SEADE (SP). Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Pesquisa Municipal Unificada (PMU). Disponível em <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso: 18 dez. 2005.

TRAVESSIA. Fundação Projeto Travessia. Portal institucional. Disponível em <<http://www.travessia.org.br>>. Acesso: 04 jan. 2006.

UN-HABITAT. United Nations Human Settlement Programme. Portal institucional. Disponível em <<http://www.un-habitat.org>>. Acesso: 12 dez. 2005.

VIVA O CENTRO. *O Centro de São Paulo ao seu alcance*. Portal Institucional. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br>>. Acesso: 05 jan. 2005.

III - Depoimentos

Floriano Pesaro. Secretário de Assistência Social de São Paulo. Depoimentos. Questões sociais: Atenção total à criança e fim das escolas. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, nº 36, jan / fev 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

Jule Barreto. Editor da revista *URBS*. Uma ong para o centro. *Revista URBS*. São Paulo, Ano I, nº 2, out 1997. Disponível em: <<http://www.vivaocentro.org.br/publicacoes/urbs/urbs2.html>>. Acesso: 27 mai. 2005.

Jule Barreto. Editor da revista *URBS*. Música a sério na Júlio Prestes. *Revista URBS*. São Paulo, Ano I, nº 9, setembro / outubro 1998.

Marco Antonio Ramos de Almeida. Presidente da Diretoria Executiva da Associação Viva o Centro. Participação Comunitária Efetiva. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 38, agosto / setembro 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs38.html>>. Acesso em: 27 dez. 2005.

Nádia Somekh. Entrevista. *Revista do Centro de Estudos da Metrópole*. Número zero. Jan / Fev / Mar 2004. Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br/zero/entrevistas_nadia.html>. Acesso: 27 dez. 2005.

Roberto Mateus Ordini. Diretor da Associação Comercial de São Paulo. Depoimento. Economia informal: A perversa cadeia gerada pelos camelôs. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, Nº 37, abril / maio 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

Rose Pereira. Assessora da Secretaria de Assistência Social de São Paulo, gestão Marta Suplicy. Depoimentos. Questões sociais: Atenção total à criança e fim das escolas. *Revista URBS*. São Paulo, Ano IX, nº 36, jan / fev 2005. Disponível em <<http://www.vivaocentro.org.br/publicações/urbs/urbs36.html>>. Acesso em: 27 mai. 2005.

ANEXO I

Decreto n.º 46.507, de 17 de Outubro de 2005 Publicado no DOC em 18.10.2005

Regulamenta a Lei n.º 14.017, de 28 de junho de 2005, que impõe restrição à veiculação de anúncios publicitários na área do Centro Histórico do Município de São Paulo.

JOSÉ SERRA, Prefeito do Município de São Paulo, no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei,
DECRETA

Artigo 1.º - Fica proibida, nos termos da Lei n.º 14.017, de 28 de junho de 2005, a veiculação de publicidade na modalidade de anúncio publicitário, definido pelo artigo 8.º, inciso IV, alínea “b” da Lei n.º 13.525, de 28 de fevereiro de 2003, na área do Centro Histórico do Município de São Paulo, compreendida no perímetro interno representado no mapa constante do Anexo Único deste decreto, formado pelos setores e quadras indicados na tabela integrante do mesmo anexo.

Parágrafo único – Insere-se no perímetro referido no “caput” deste artigo a totalidade da quadra ocupada pela Praça da República, incluído o edifício do antigo Colégio Caetano de Campos, localizada no prolongamento da Avenida São Luís, por tratar-se de área municipal tombada.

Artigo 2.º - Além do disposto no artigo 1.º deste decreto, fica também vedada, nos termos da Lei n.º 14.017, de 2005, na área do Centro Histórico do Município de São Paulo, a veiculação de publicidade na modalidade de cavaletes, bandeiras, estandartes, plaquetas ou “banners” e folhetos ou assemelhados, definidos como anúncios temporários pelo artigo 36, alínea “f” e artigo 41, ambos da Lei n.º 13.525, de 2003.

Parágrafo único – Os anúncios relacionados a empreendimentos imobiliários classificam-se como anúncios temporários e deverão atender o disposto nos artigos 41 a 44 da Lei n.º 13.525, de 2003, e no artigo 21 do Decreto n.º 44.015, de 21 de outubro de 2003, ficando sujeitos à autorização da Subprefeitura competente.

Artigo 3.º - Os anúncios relacionados a eventos culturais são aqueles classificados como anúncios de finalidade cultural, conforme o artigo 36, alínea “c”, da Lei n.º 13.525, de 2003, e estarão sujeitos ao disposto no artigo 40 da Lei n.º 13.525, de 2003 e no artigo 21 do Decreto n.º 44.015, de 2003.

Artigo 4.º - Para fins de aplicação da Lei n.º 14.017, de 2005, considera-se visível o anúncio instalado em espaço externo ou interno da edificação ou no logradouro público.

Parágrafo único – No caso de se encontrar afixado em espaço interno de edificação, o anúncio será considerado visível quando localizado até 0,50m (cinquenta centímetros) de qualquer abertura ou vedado transparente que se comunique diretamente com o exterior, conforme disposto no artigo 15, parágrafo 2.º da Lei n.º 13.525, de 2003.

Artigo 5.º - As normas previstas na Lei n.º 14.017, de 2005, e neste decreto, aplicam-se somente aos lotes que se localizam na parte interna do perímetro descrito no parágrafo único do artigo 1.º da referida lei, representado no mapa constante do Anexo Único deste decreto.

Artigo 6.º - Os Alvarás de Instalação e as Licenças de Anúncio emitidos nos termos da Lei n.º 12.115, de 28 de junho de 1996, conforme disposto no artigo 82 da Lei n.º 13.525, de 2003, até a data de 29 de junho de 2005, para anúncios não relacionados com a atividade exercida no local de instalação, terão seus prazos de validade respeitados.

Parágrafo único – Findos os prazos de validade, fica vedada a renovação das Licenças de Anúncio a que se referem o “caput” deste artigo, conforme disposto no artigo 27 do Decreto n.º 44.015, de 2003.

Artigo 7.º - Cabe à Subprefeitura competente, nos termos do artigo 73 da Lei n.º 13.525, de 2003, fiscalizar o cumprimento da Lei n.º 14.017, de 2005, aplicando as penalidades cabíveis, na conformidade do disposto nos artigos 75 a 78 da Lei n.º 13.525, de 2003, e no artigo 23 do Decreto n.º 44.015, de 2003.

Artigo 8.º - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, aos 17 de outubro de 2005, 452.º da fundação de São Paulo.

JOSÉ SERRA, Prefeito.

ORLANDO DE ALMEIDA FILHO, Secretário Municipal de Habitação.

Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 17 de outubro de 2005.

ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO, Secretário do Governo Municipal.

TABELA

SETOR	QUADRA
001	19,20,21,22,26,27,28,29,30,36,37,38,39,40,41,42,43,44,45,46,47,48,49,50,51,52,53,54,55,56,57,58,61,62,63,65,66,67,68,69,70,71,72,73,74,75,76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86
002	31,32,33,52,59,60,61,62,63,64,65,66,67,68,70,71,72,73,74,75,91
003	01,02,03,04,05,06,07,08,09,53
005	01,02,03,04,05,06,07,08,09,10,11,12,13,14,15,16,17,19,20,21,22,25,26,28,30,31,32,33,74,75
006	06,07,08,09,10,14,15,16,17,22,23,24,25,26,27,32,33,35,36,41,52,75
007	51,52,62,63,71,72,73,74,75,88
008	53,54,55,56,57,58,59,60,61,62,63,64,65,66,67,68,69,70,71,72,73,74,75,76,77,78,79,80,81,82,83,84,85,86,87,88,89,90,91,92,93,94,95

