



AS TENDÊNCIAS DA GESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA  
E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Luís Octávio da Silva

## AS TENDÊNCIAS DA GESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO LOCAL

Luís Octávio da Silva\*

O centro da cidade de São Paulo sofreu, ao longo das últimas décadas, um processo de desvalorização com amplas implicações, desde a deterioração do hábitat construído até um comprometimento de sua dimensão simbólica. Para a atual administração municipal, o centro é compreendido como um território estratégico de desenvolvimento econômico, social e de irrefutável caráter democrático. Este entendimento implicou a formulação de uma política específica para essa região da cidade, política esta que abarca quatro itens interligados, porém distintos: 1) a institucionalização de um fórum e de um organismo operacional de gestão desse território, de forma conjunta com a sociedade civil, atendendo a uma diretriz maior, de abertura de espaços para a interlocução e para a construção de uma agenda local, e a definição de linhas estratégicas de intervenção; 2) a implantação de um programa de reabilitação física, social e econômica intitulado Ação Centro; 3) a constituição de uma agência para a promoção do desenvolvimento econômico local; e, por fim, 4) a implantação de um conjunto de ações com vistas à revisão da legislação urbanística e tributária dessa região.

Apesar de toda a importância econômica, social e urbanística do centro, são relativamente restritas as informações disponíveis, criticamente sistematizadas e analisadas sobre sua conjuntura atual. Qualquer programa ou política que se pretenda conseqüente em relação aos desígnios dessa

\* Urbanista, professor do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu e assessor para implantação do programa Ação Centro da Prefeitura de São Paulo.

área não pode prescindir do conhecimento das tendências ora colocadas, daí a pertinência da contratação desse projeto de investigação junto ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e ao Centro de Estudos da Metrópole (CEM).

Nas linhas que se seguem, o nosso objetivo é traçar um sucinto quadro do contexto da emergência e da evolução de ações conjuntas “poder público/setor privado” como estratégia de gestão urbana e, em seguida, abordar as ações e projetos de desenvolvimento comunitário e de desenvolvimento econômico de âmbito local. O objetivo, além de apresentar o contexto e a evolução dessas práticas, é também fornecer algumas referências sobre as discussões teóricas que têm se debruçado sobre essa realidade, fundamentalmente, empreender uma breve incursão na literatura anglo-saxã e francófona. Esses dois componentes, as coalizões de interesses e as ações de desenvolvimento econômico e comunitário, sob diferentes formas, são traços muito presentes no cenário que se desenha atualmente no centro de São Paulo. A idéia é que essas considerações, que não se referem diretamente ao contexto municipal paulistano, sirvam como uma contribuição para melhor compreendê-lo e mais claramente poder interpretar as injunções presentes.

### **A conjuntura pós-fordista**

A partir de meados dos anos 1970, delineou-se de uma maneira muito clara nos países desenvolvidos a emergência de uma nova etapa na evolução do sistema capitalista. Desde o encerramento da Segunda Guerra Mundial, a evolução deste sistema vinha se dando segundo um modelo correntemente identificado como fordista-keynesiano. Por cerca de três décadas, esse modelo, pelo menos no que diz respeito aos países desenvolvidos, significou um prolongado período de crescimento econômico, de queda da taxa de desemprego e de montagem de um amplo sistema de garantias sociais. O período que se seguiu tem sido marcado por uma grande transformação no sistema de acumulação capitalista. Brevemente, poderíamos apontar alguns dos principais elementos que têm caracterizado essa transformação: grandes mudanças tecnológicas, aumento da importância relativa

do setor terciário, intensificação dos fluxos e das relações comerciais em escala planetária, a reorganização territorial em larga escala das atividades produtivas, acompanhadas pelos fenômenos de desemprego, exclusão social e crise financeira do Estado. As grandes cidades têm sido o local onde essas “externalidades negativas” têm sido especialmente visíveis e essa crise financeira, em algumas situações, muito severa.

Por outro lado, tem sido apontado que, desde os anos 1970, algumas administrações locais têm sido especialmente ágeis na formulação de novas práticas de gestão urbana, em resposta ao contexto de crise. Esse novo perfil, intensificado e bastante difundido ao longo das décadas seguintes, apresenta dois componentes principais: a adoção de comportamentos e estratégias originários do setor empresarial na gestão urbana local e, ao mesmo tempo, a constituição e a integração em novos sistemas políticos, também de caráter local, que contam com um aumento do número de protagonistas, inclusive com grande participação de atores não governamentais. Vejamos, com um pouco mais de detalhes, esses componentes.

### **“Do gerenciamento ao empresariamento urbano”**

Na literatura difundida em português, cabe um papel de destaque a David Harvey nas primeiras análises que se debruçaram sobre esse fenômeno, formulando inclusive a expressão “do gerenciamento ao empresariamento urbano”<sup>1</sup>. Até os anos 1960, era largamente estabelecida uma determinada repartição de atribuições administrativas pela qual a competência para a formulação e a implementação de políticas, no campo econômico, cabia às instâncias administrativas regionais e/ou nacionais. A evolução do sistema capitalista para uma fase protagonizada pelos grandes conglomerados oligopolistas foi, em grande medida, acompanhado por um certo esvaziamento do poder dos estados nacionais na condução dos desígnios macroeconômicos. A constituição e a consolidação de um novo sistema

---

1. Do inglês *managerialism* e *entrepreneurialism*.

econômico mundial, fundamentalmente a partir dos anos 1970, foram, por sua vez, materializadas na constituição de uma nova e volátil distribuição das atividades e na formação de novas territorialidades. A grande liberalização da movimentação do capital e a nova lógica de localização das atividades produtivas induziram a competição entre um vasto leque de diferentes geografias, no que diz respeito à manutenção e/ou atração de atividades econômicas (Lipietz e Benko, 1992). As administrações municipais assumiram, então, um papel de importantes protagonistas na promoção das atividades econômicas em nível local. As principais estratégias de atuação têm sido a promoção da atratividade e das vantagens competitivas das cidades, tanto para a manutenção e para a implantação de empresas quanto para a promoção das atividades culturais, de turismo, de lazer, das atividades financeiras e das funções de comando do sistema produtivo progressivamente mundializado. Harvey (1996) acrescenta, também, a competição das administrações locais pela redistribuição de “recursos excedentes” das instâncias administrativas mais elevadas. Para este autor, essas práticas de política urbana tiveram “um importante papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locais e respaldado pelo Estado de Bem-Estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado” (Harvey, 1996: 58).

### **Os novos regimes urbanos**

Esse novo contexto de transformações econômicas, de acirramento da competição entre geografias, de adoção de práticas empresariais pelas administrações locais, de transferência de atribuições das instâncias administrativas superiores e da permeabilidade da gestão urbana aos interesses do setor privado revelou-se bastante propício à emergência de novos arranjos políticos de âmbito local que transcenderam os quadros institucionais então existentes. Os anos 1980 em diante foram especialmente profícuos no estabelecimento de coalizões de interesses, articuladas em nível local, com vistas à implementação das novas políticas urbanas acima mencionadas. A grande ênfase tem sido o estabelecimento de parcerias público-privadas, com vistas ao encaminhamento de objetivos comuns.

Essas novas práticas da esfera econômica, política e urbana foram acompanhadas pelo desenvolvimento de um instrumental teórico que procurou interpretar e discutir as novas tendências colocadas. Dependendo da geografia, as análises dessas novas tendências focalizaram aspectos não totalmente coincidentes. No universo urbanístico francês, mas também no italiano, por exemplo, consolidou-se o termo “projeto urbano”<sup>2</sup>, que enfatizava principalmente a superação da hegemonia das práticas do urbanismo modernista. Robert Venuti (1987/1994) chegou a apontar o surgimento de uma “terceira geração urbanística” e de uma urbanística *contrattata*<sup>3</sup>. Do universo ibérico, com grande influência na América Latina, vieram o conceito e principalmente as práticas de planejamento estratégico<sup>4</sup>. A partir do âmbito da ciência política britânica evoluiu e difundiu-se o conceito de “governança urbana”<sup>5</sup>, cujo foco era a crescente importância dos novos arranjos institucionais, muitas vezes informais, e as transformações nas estruturas governamentais cujas políticas urbanas locais, cada vez mais, eram protagonizadas conjuntamente por diferentes instâncias administrativas, mesmo por agências supranacionais e envolvendo também atores do setor privado. O próprio sistema econômico, político e administrativo americano, onde o setor privado desempenha um papel muito mais “protagonizador” do que no caso europeu, foi central para que, neste país, evoluísse o conceito teórico dos “regimes urbanos”. Apesar das similaridades em relação ao conceito de governança, a teoria dos regimes urbanos apresenta uma maior ênfase nas experiências de parcerias público-privadas

---

2. *Projet urbain*, em francês; *progetto urbano*, em italiano

3. A primeira significa principalmente um urbanismo de caráter reformista, uma resposta ao capitalismo flexível com atenção voltada para “as áreas intersticiais, vazias ou degradadas, no sentido de promover o adensamento urbano, porém qualificando-as, seja do ponto de vista do uso, seja dos atributos ambientais; definição de prioridades, áreas neurálgicas ou propícias a intervenções acupunturais, corrigindo o ponto de vista centralista do período anterior (justamente a contrapartida do expansionismo periférico, desprovido de serviços e sem qualidade)” (Arantes *et al.*, 2000: 18.). A urbanística *contrattata*, por sua vez, seria uma variação desta última concentrada nas transformações mais vistosas (Venuti, 1987/1994: I-VII. *Apud* Arantes *et al.*, *op.cit.*: 19.)

4. Ver, entre outros, uma análise bastante crítica dessa abordagem em Arantes *et al.* (2000).

5. *Urban governance*, em inglês.

em nível local, ao passo que, nas experiências européias de governança urbana, o elemento de maior prevalência seria a constituição de alinhamentos político-partidários de diferentes níveis de governo, articulados localmente<sup>6</sup>. Apesar dessas origens geográficas e disciplinares diferenciadas, os conceitos de “regimes urbanos”, de governança, de planejamento estratégico ou de projeto urbano têm sido aplicados de uma forma convergente no estudo do mesmo tipo de tendências. Essas categorias analíticas têm coberto uma ampla gama de coalizões, de políticas estratégicas e de ações localizadas que variam desde articulações pró-crescimento (*growth machines*) (Ferman, 1996), movimentos de manutenção do caráter exclusivo de certas áreas suburbanas, até articulações de caráter mais progressista, de solidariedade e/ou de desenvolvimento local. Existe já uma extensa literatura que apresenta análises comparativas entre as experiências de diferentes países<sup>7</sup>.

Qualquer que seja a matriz teórica de partida e mesmo levando em conta as diferentes críticas já formuladas sobre essas novas práticas de gestão urbana<sup>8</sup>, existe um reconhecimento do potencial de mobilização representado pelo estabelecimento dos “regimes de governança local”. Existe também a constatação da existência de uma tendência, no campo da gestão urbana, de multiplicação do número de atores intervenientes, assim como de uma complexificação dos arranjos institucionais e das interações inter-atores.

### **Do desenvolvimento comunitário ao desenvolvimento econômico local**

Uma das modalidades de ação coletiva que faz parte dessa nova tendência acima apresentada e que está muito presente nos projetos em curso no centro de São Paulo, são as ações de

---

6. Em relação às afinidades entre os regimes urbanos e a governança, ver Harding, 1994 (apud. Newman e Thornley, 1996: 82-83p.).

7. Barlow, 1995; DiGaetano e Klemanski, 1993a, 1993b; Stoker e Mossberger, 1994; Levine, 1994; e Newman e Thornley, 1995 (Apud. Newman e Thornley, 1996).

8. Por exemplo, entre outras, Arantes *et al.* 2000; Arantes, 1993; 1998.

**desenvolvimento local.** Dentre a grande diversidade de ações assim caracterizáveis, um dos pontos em comum, talvez o mais importante deles, é o quesito de que a ação tenha uma vinculação com um **território local**, por vezes frações de território bastante reduzidas, como por exemplo um “pedaço” de bairro ou um trecho de rua.

No caso americano, esse tipo de ação se filia a uma tradição de ações coletivas bastante difundida desde o segundo pós-guerra. Trata-se da tradição de ações de **desenvolvimento comunitário**. Esse tipo de ação coletiva, por sua vez, faz parte de uma macro-tendência, bastante característica daquele país, que são as iniciativas associativas já identificadas por Aléxis de Tocqueville, desde o século XIX. Usando a própria terminologia em inglês, o desenvolvimento comunitário americano cobria um amplo leque de preocupações sociais: *mass education, village improvement, rural developmet, community self-help, community organization* etc. (Christenson e Robinson, 1981: 12).

Nos anos 1980 e 1990, essas ações locais interagiram e se intersectaram com as iniciativas de governança e com as coalizões de interesses descritas anteriormente. Iniciativas de desenvolvimento local tornaram-se, então, uma das estratégias de gestão local. Christenson e Robinson nos traçaram uma análise bastante esclarecedora sobre a evolução dessas práticas de desenvolvimento comunitário nos EUA. Em obra de 1981, eles ainda se debruçavam sobre a discussão do conceito de **comunidade**. Obviamente, as práticas comunitárias correntes nos anos 1970 e 1980 suscitavam questões novas em relação às definições, discussões e referências teóricas anteriores às grandes mudanças.

Um outro conceito central para a definição de desenvolvimento comunitário é o de **mudança social**. Christenson e Robinson (1981) nos apresentaram cerca de uma vintena de definições, dentre as quais apontaríamos como denominador comum: as ações coletivas baseadas na organização comunitária, sobre os recursos e tomadas de decisão, em nível local, com vistas à resolução de problemas da comunidade. Esse conceito de mudança apresenta dois componentes centrais: a de mudança devida a uma melhoria das condições de vida, mas também de mudança devida ao estabelecimento de uma outra circunstância de poder, de participação e de tomada de decisões em relação ao desenvolvimento. O *community empowerment* é um elemento absolutamente central no conceito de

desenvolvimento comunitário. A ênfase sobre os recursos locais procura, justamente, diferenciar as ações de desenvolvimento comunitário das ações assistencialistas e de caráter caritativo, baseadas, sobretudo, no aporte de recursos externos.

A evolução do desenvolvimento comunitário para o desenvolvimento econômico local pode ser percebida pela evolução das formulações teóricas dentro desse campo de interesse. Se tomarmos como referência a obra citada de Christenson e Robinson, datada de 1981, atentamos para o fato de que dentre a vintena de definições de desenvolvimento comunitário, somente duas faziam menção à “melhoria das condições econômicas”. Isso não impediu que os autores propusessem uma definição de desenvolvimento comunitário que incluiu a dimensão econômica: “(1) um grupo de pessoas (2) numa comunidade (3) em processo de decisão (4) para iniciar um processo de ação social (i.e., uma intervenção planejada) (5) para mudar (6) a sua situação econômica, social, cultural ou ambiental” (Christenson e Robinson, 1981, 12).

Ainda que mencionada, não há uma objetivação em relação ao problema do desemprego, do mercado de trabalho e, tampouco, em relação à dinâmica econômica mais geral. Ao nosso ver, isso se explica pelo fato de que foi somente a partir da segunda metade dos anos 1970 e sobretudo durante os anos 1980 que se configurou, mais claramente, um novo contexto econômico no cenário mundial. No âmbito dos países desenvolvidos, a modernização tecnológica, a terciarização da economia, a exportação das atividades fabris e todo o resto do processo de transformações econômicas implicaram o crescimento do desemprego e da exclusão social. Isso significou, de imediato, um crescimento da demanda por programas sociais. Por outro lado, a evolução desse quadro se deu concomitantemente à crise fiscal que justamente colocou em questão não só o modelo previdenciário então existente, mas o próprio conceito do Estado e sua relação com a sociedade civil. Nos países em desenvolvimento, esse cenário assumiu contornos ainda mais dramáticos. Primeiramente, esse processo de desincompatibilização por parte do Estado tem que ser entendido com algumas ressalvas, uma vez que o Estado do Bem-Estar Social, nessas geografias, nunca chegou a ser uma realidade. A questão das dívidas externas e os programas de ajuste estrutural forçaram uma diminuição das perspectivas de ação por parte dos estados.

Foi justamente nesse contexto de esgotamento das políticas macroeconômicas tradicionais e de emergência de uma nova relação do Estado com a sociedade civil é que essas iniciativas locais se evidenciaram como alternativas possíveis de política social, mas também de estratégia econômica. O “estado previdenciário” tornou-se um “estado parceiro” (Hamel, 1992: 409). Foi nessa conjuntura que se tornaram largamente difundidos os termos “desenvolvimento local” e “desenvolvimento econômico comunitário”, mais efetivamente substituindo do que se contrapondo ao termo “desenvolvimento comunitário”. A dimensão econômica tornou-se, então, um elemento central desses programas. Também se difundiram na literatura dos anos 1990 os termos “desenvolvimento econômico local” e, em menor medida, “desenvolvimento econômico local comunitário”. Na verdade, não existe um consenso sobre as nuances que separam cada um desses termos. Concretamente existem práticas, programas e projetos onde é maior a ênfase sobre a dinamização econômica local, principalmente as estratégias de adaptação e de obtenção de êxito empresarial de uma determinada rede produtiva. Em outros casos a ênfase, também econômica, dá-se pelos objetivos de diminuição da taxa de desemprego, de promoção de circuitos de economia solidária etc.

Vejamos, por exemplo, a definição apresentada por Pecquer: “O desenvolvimento econômico local (DEL) designa todo **processo de mobilização** de atores que resulta na elaboração de **estratégias de adaptação** às dificuldades externas, sobre a base de uma **identificação coletiva** a uma cultura e a um território” (Pecquer, 1994: 92). Esse tipo de desenvolvimento local difere bastante de outras estratégias de desenvolvimento alternativo ou comunitário. Boa parte das iniciativas do que está se denominando aqui de desenvolvimento econômico local tem como objetivo focal a dinamização econômica da localidade. O pano de fundo do aparecimento dessas práticas é a emergência de um “novo modelo de desenvolvimento”, caracterizado pela importância desempenhada pelas novas tecnologias, sobretudo as de informação, pelo aumento das oportunidades para pequenas e médias empresas e pelo papel estratégico que uma dada sinergia de localização pode desempenhar, num contexto de mercados globalizados e de concorrência entre regiões (Pecquer, 1994: 97-99). Esse novo modo de desenvolvimento abriu a possibilidade da emergência de articulações de interesses e o

empreendimento de ações de desenvolvimento a partir de estratégias localizadas. Vários países europeus desenvolveram um grande número de “sistemas produtivos locais” economicamente bastante dinâmicos, baseados nas pequenas e médias empresas que podem ser identificados como experiências de desenvolvimento econômico local.

A principal característica dessas experiências é que, no âmbito das ações de desenvolvimento econômico local, as empresas pertencentes à mesma coalizão abandonam o tradicional comportamento concorrencial em proveito de relações de colaboração, de reciprocidade e pela constituição de parcerias. Uma característica do desenvolvimento local é o seu funcionamento em rede que, aliás, pode ser formal ou informal. O recurso sobre o qual se apóia esse modelo é sobretudo “a capacidade, sobre o plano local, de coordenar as estratégias dos atores e de inovar coletivamente... O *entrepreneurship* se desenvolve como resultado de sinergias produzidas pelo meio, capazes de desencadear uma entropia engendrada pela diversidade para se mobilizar por um projeto de desenvolvimento” (Pecquer, 1994: 11).

Dois elementos centrais diferenciam duas grandes correntes de desenvolvimento local. São eles a definição dos **atores** e os **objetivos** da ação. Enquanto as iniciativas descritas por Pecquer têm como objetivo a promoção econômica do território, Morin (1994-1995), apoiando-se sobre uma definição de Joyal (1989: 78), apresenta, como objetivo do desenvolvimento local, a promoção do mercado de trabalho nesse território, enfatizando uma dimensão social não evidente no conceito de desenvolvimento local apresentado por Pecquer. O desenvolvimento local para este autor, diz respeito fundamentalmente às empresas, especificamente as pequenas e médias. Já para Morin (1994-1995: 17), o desenvolvimento local é uma ação de coordenação de diferentes atores: o poder público, o setor empresarial, os sindicatos, os movimentos sociais etc. Apesar dessas diferenças fundamentais, o conceito de desenvolvimento local de Morin, de certa forma, abarca o de Pecquer. Em ambas concepções, podemos identificar como denominadores comuns, dentre outros: o ato de pertencer a um mesmo território, a forma de articulação dos atores e a constituição de parcerias.

O desenvolvimento econômico local comunitário (DECL) se alinha, de uma maneira muito mais evidente, com a tradição de desenvolvimento comunitário. A importância dada à dimensão social

assim como ao processo de participação são dois dos principais elementos dessa continuidade. A principal diferença está justamente relacionada ao contexto macroeconômico mencionado anteriormente. O agravamento da pobreza e da exclusão social tornou fundamental a ênfase sobre a dimensão econômica. O novo papel do Estado e o “novo contrato social” enfatizam as estratégias de colaboração, de negociação e da constituição de parcerias.

Já existe uma extensa literatura que questiona os limites e os alcances dessas estratégias gerenciais. O principal item de questionamento é justamente a capacidade dessas ações de caráter local face às tendências macro-econômicas e um cenário global cada vez mais protagonizado por grandes conglomerados transnacionais. Braga, por exemplo, afirma que essa ilusão do “desenvolvimento liliputiano” acabaria por reforçar “os dois maiores entraves à construção de alternativas inclusivas e solidárias: as lógicas individualista e do mercado” (Braga, 2001: 34). A lógica do aumento da competitividade local esbarra, por sua vez, na realidade de que nem todas as regiões ganham; pelo contrário, perdem. Um outro ponto de questionamento diz respeito à interpretação da dimensão espacial local como um fator de transformação. A adoção irrestrita do conceito “interesses locais” leva a análises justificadoras de práticas nem sempre as mais progressistas. O interesse local não é um interesse monolítico, e esse conceito acaba por mascarar ações que privilegiam determinados grupos e legitimam interesses dominantes. A própria nuance que vimos entre o desenvolvimento econômico local e o desenvolvimento comunitário local deixam claro que as políticas de desenvolvimento local podem abarcar tanto políticas de exclusão quanto de inclusão social, dependendo dos atores e dos objetivos hegemônicos. A capacidade do desenvolvimento local em promover processos de transformação e evolução em direção a sociedades mais igualitárias é, então, uma questão em aberto. Tudo depende da sua instrumentalização.

### **O centro de São Paulo e a promoção do seu desenvolvimento econômico e social**

O centro da cidade de São Paulo tem se revelado, nos últimos tempos, um rico manancial de iniciativas com grandes afinidades em relação às tendências acima analisadas, mais especificamente

a constituição de uma agenda local de intervenções estratégicas negociada e fruto de uma convergência entre interesses e iniciativas da sociedade civil e do poder público.

Desde o início dos anos 1990, os desígnios dessa área da cidade constituíram uma temática recorrente dos debates e propostas urbanísticas paulistanas. Já se desenhava, claramente, um certo consenso em relação a um desejo coletivo de revitalização da área central (Silva, 2003). Em 1991, foi concluída a obra de reurbanização do Vale do Anhangabaú. A implantação do Boulevard São João se deu no bojo dessa grande intervenção. O Parque Dom Pedro II foi, também, objeto de um importante projeto de reurbanização que acabou se materializando apenas na obra de restauro e reabilitação do Palácio das Indústrias que, naquela ocasião, voltou a abrigar a sede da administração municipal. Nesse mesmo ano, foi oficializado o projeto Eixo Sé-Arouche, uma experiência piloto de ordenação da paisagem, efetivamente implantada e muito bem-sucedida, envolvendo principalmente medidas de controle sobre o mobiliário urbano e sobre placas e anúncios nas fachadas dos edifícios. Um dos principais trunfos dessa intervenção foi justamente a participação dos comerciantes da região. A abordagem adotada não foi a da simples regulação urbanística, mas sim a da negociação, da interlocução e do estabelecimento de parcerias, inclusive fazendo uso de recursos financeiros privados.

Também em 1991, foi aprovada a Operação Urbana Anhangabaú<sup>9</sup>, que visava atrair o interesse do setor privado para investimentos na área central. Ela foi sucedida pela Operação Urbana Centro<sup>10</sup>, criada também com o objetivo de revitalizar a área central. Por razões que não caberia discutir no âmbito deste trabalho, esses instrumentos não se mostraram eficazes em relação aos objetivos almejados. Eles, entretanto, já apontavam para uma nova forma de ação do poder municipal, notadamente o estabelecimento de parcerias com o setor privado (Silva, 1996). Em 1991, uma importante iniciativa da sociedade civil tomou corpo na constituição da Associação Viva o Centro. Essa associação vem protagonizando uma série de iniciativas e propostas em relação ao centro, notadamente o Programa

---

9. Lei Municipal nº 11.090.

10. Lei Municipal nº 12.349/97.

de Ação Local. Instituído em 1995, este programa dividiu a área central em 50 micro-regiões onde foram estabelecidas ações locais de zeladoria urbana visando principalmente a fiscalização das ações do poder público e a promoção de parcerias com investimentos privados. Em 1993, como resposta do poder público a essas demandas protagonizadas pela Associação Viva o Centro, houve a constituição do Programa de Requalificação Urbana e Funcional do Centro de São Paulo – PROCENTRO, pelo Decreto Municipal nº 33.389/1993, e a criação da Comissão PROCENTRO, pelo Decreto Municipal nº 33.390/1993. Esse programa e essa comissão, apesar de não terem apresentado resultados significativos, foram um advento da convergência de objetivos e um sintoma da demanda por outros arranjos institucionais para a condução das ações nessa região.

A implementação de uma política do poder público municipal em relação ao centro se tornou muito mais evidente na administração Marta Suplicy. A ênfase em relação a essa área da cidade já constituía um compromisso de campanha e é investida de toda uma simbologia política. O centro, mais do que qualquer outra região da cidade, é um local de identidade coletiva e de incontestável caráter democrático. Muitos elementos do contexto e das iniciativas apresentadas e brevemente discutidas nas seções anteriores deste artigo se espelham nas ações que vêm sendo implementadas no centro de São Paulo, com a particularidade do grande peso das ações protagonizadas pela prefeitura.

A administração municipal partiu do entendimento de que o centro da cidade constituía um território estratégico de desenvolvimento econômico e social. Esse entendimento implicou a formulação de uma política específica para essa região da cidade, a qual abarcou quatro itens interligados, porém distintos: 1) a institucionalização de um fórum e de um organismo operacional de gestão desse território, de forma conjunta com a sociedade civil, atendendo a uma diretriz maior, de abertura de espaços para a interlocução e para a construção de uma agenda local, e a definição de linhas estratégicas de intervenção; 2) a implantação de um programa de reabilitação física, social e econômica intitulado Ação Centro; 3) a constituição de uma agência para a promoção do desenvolvimento econômico local; e, por fim, 4) a implantação de um conjunto de ações com vistas à revisão da legislação urbanística e tributária dessa região. Mas a formulação dessa política teve, também, a sua história.

Os primeiros passos no sentido de iniciar a empreender intervenções foram o estabelecimento de um Quadrilátero Piloto, delimitado pelas avenidas São João, Ipiranga e as ruas Sete de Abril e Conselheiro Crispiniano. Essa intervenção consistia basicamente da reforma do calçamento, reordenamento do mobiliário urbano, das fachadas particulares e anúncios comerciais, assim como o controle do comércio ambulante. A rua Barão de Itapetininga é o local onde essa intervenção é mais visível. Tratou-se de um projeto bem sucedido em especial no que diz respeito a um dos aspectos que seriam a marca desse programa de reabilitação: a interlocução e a parceria com setores organizados da sociedade civil, em especial a categoria dos comerciantes.

No ano 2000, no bojo da negociação das dívidas de estados e municípios, ficou estabelecida, para o município de São Paulo, uma condição de excepcionalidade<sup>11</sup> ao limite de endividamento do município que possibilitava a contração de um empréstimo até o montante de US\$ 100,4 milhões<sup>12</sup>, cujas tratativas com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) já haviam tido um início, mas sem a devida objetivação. O programa de reabilitação do centro tomou corpo com a formulação de uma primeira proposta desta administração, intitulada **Reconstruir o Centro**, que tinha como base exatamente o que ainda era apenas uma possibilidade de obtenção desses recursos. Essa primeira proposta assumia já uma das primeiras características do programa, que era tratar de uma série de ações definidas conjuntamente com várias secretarias municipais, partindo de uma visão bastante compreensiva das diversas problemáticas da área central. Num primeiro momento, entretanto, as ações propostas se espalhavam por uma área bastante vasta, coincidindo com a própria área da então Administração Regional da Sé. À medida que as negociações com a instituição financeira foram evoluindo, e por orientação dela própria, houve uma focalização das ações de forma a obter efeitos de sinergia. As ações vastamente pulverizadas corriam o risco de não potencializarem umas às outras e o

---

11. "Contrato de Confissão, Consolidação, Promessa de Assunção e Refinanciamento da Dívida do Município" firmado em 3/5/2000. Posteriormente o Senado Federal, por meio da Resolução nº 36, ratificou aquela decisão.

12. Nessa mesma condição de excepcionalidade também foram aceitos os empréstimos em negociação com o BNDES para o novo Sistema Interligado de Transportes e para o Plano de Modernização Administrativa (PMAT).

programa corria o risco de se diluir por uma área vasta demais. Em 27 de março de 2002, foi aprovada pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX) da Secretaria Executiva de Assuntos Internacionais, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão uma carta-consulta referente ao Programa de Reabilitação da Área Central da Cidade de São Paulo (PROCENTRO). Essa aprovação foi importante porque funcionou como um “sinal verde” para o prosseguimento das negociações com a instituição financeira.

Os planos da prefeitura em relação ao centro iam muito além de um simples projeto de recuperação urbanística. Houve, então, a percepção da necessidade de um arranjo institucional que possibilitasse uma interlocução mais intensa com setores da sociedade civil e com o setor empresarial em especial. Foi a objetivação da ampliação do escopo da intervenção que deu sentido à indicação de Nadia Somekh para a coordenação do programa. A arquiteta-urbanista era então Secretária de Desenvolvimento e Trabalho do município de Santo André (gestão Celso Daniel) e possuía experiência e habilidade no tocante à negociação, articulação e costura política entre diferentes atores.

Essa indicação estratégica se deu concomitantemente à transferência da coordenação do programa da Administração Regional da Sé para a EMURB (Empresa Municipal de Urbanização). Por um lado, as incumbências do cotidiano, assim como o perfil institucional e profissional de uma Administração Regional não eram os mais indicados para uma atividade de planejamento estratégico, mesmo se tratando da Administração Regional da Sé. Por outro lado, a EMURB tinha toda uma história e *expertise* justamente ligada à recuperação urbanística e às intervenções na área central<sup>13</sup>.

Quanto à materialização de novas coalizões de interesses, ela já vinha se delineando desde os anos 1990. Isso pode ser identificado por meio das obras da gestão Luiza Erundina, da constituição da

---

13. A própria lei de criação da EMURB estabelecia como objetivo a renovação urbana. Ao longo de sua história a empresa foi responsável, dentre outros, pelo Projeto CURA Jabaquara, implantação dos calçadões no centro, renovação do edifício Martinelli, projeto da Nova Paulista, reurbanização da praça da Sé e da praça João Mendes, concurso do Anhangabaú e gerenciamento dessa obra de reurbanização, implantação do Boulevard São João, Operação Urbana Anhangabaú, Operação Urbana Centro etc.

Associação Viva o Centro e do próprio Programa e Comissão PROCENTRO, mencionados anteriormente. A ênfase da administração Marta Suplicy em relação ao centro deu um novo e fundamental impulso na consolidação dessa convergência. Do ponto de vista institucional, o primeiro marco colocado foi a criação, no âmbito da Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano, da Coordenadoria de Programas de Reabilitação da Área Central (PROCENTRO), cujo perímetro de atuação coincidia com o da então Administração Regional da Sé (AR/SÉ)<sup>14</sup>. A principal atribuição dessa Coordenadoria era o monitoramento do Plano “Reconstruir o Centro”. Ela era constituída por um Grupo Executivo e pela Comissão PROCENTRO, que teve sua composição alterada e ampliada.

O segundo grande marco, foi a substituição dessa Coordenadoria PROCENTRO pelo Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo e pela Coordenação Executiva Ação Centro (instituídos pelo Decreto Municipal nº 44.089/2003). O primeiro tem um caráter representativo e deliberativo e o segundo possui um perfil mais operativo. Atualmente a Coordenação Executiva ainda tem uma composição provisória. A área de atuação desses organismos é muito mais restrita (cobre apenas os distritos Sé e República), coincidindo com o objetivo de focalização do programa de reabilitação.

Para uma melhor compreensão da alteração ocorrida, é necessário, aqui, diferenciar na Coordenadoria PROCENTRO, então existente, o Grupo Executivo ligado à Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Comissão PROCENTRO. O Grupo Executivo PROCENTRO foi bastante importante nas etapas iniciais de formatação do programa de reabilitação porque possuía uma estrutura administrativa inexistente na Administração Regional. À medida que a política municipal para essa região foi tendo o seu escopo ampliado, a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano deixou de ser o organismo ideal de gestão e de coordenação dessa política. A Comissão PROCENTRO, por sua vez, funcionou como um embrião do novo modelo de gestão. O

---

14. Decreto Municipal nº 40.753/2001, que sofreu pequenas alterações instituídas pelos Decretos Municipais nº 41.397/2001 e nº41.961/2002.

Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro incorporou atores não representados na já ampliada Comissão PROCENTRO<sup>15</sup>. Ele é instrumentalizado pela Coordenação Executiva. Essa nova fórmula tem por objetivo converter as discussões em ações de uma forma mais efetiva e ágil. Esta instrumentação operativa faltava ao Grupo Executivo e Comissão PROCENTRO.

A instituição desses organismos corrobora uma tendência já identificada pela literatura: a progressiva institucionalização de iniciativas, a princípio, delineadas de maneira informal. Note-se que o próprio nome do fórum, estabelecido durante a administração do Partido dos Trabalhadores, transparece uma orientação política via inclusão do termo “social” além do “econômico”.

Uma outra ação digna de menção é a constituição da Agência de Desenvolvimento do Centro. Esse fato também vai no mesmo sentido de outras experiências internacionais que tiveram necessidade de um arranjo institucional específico, diferente dos tradicionais. Essa agência, criada pelo mesmo Decreto Municipal que estabeleceu o fórum e a coordenação executiva, tem como principal objetivo constituir-se num agente facilitador e promotor tanto das atividades econômicas já existentes no centro quanto de novas atividades que venham dinamizar a economia local.. Dentre as ações previstas figura a implantação de um Sistema de Informações Empresariais. A instituição da Lei de Incentivos Seletivos<sup>16</sup> também tem como foco o estímulo às atividades empresariais nos distritos Sé e República. Na revisão da legislação urbanística, ainda em curso, delineia-se a mesma orientação, que diz respeito mais especificamente ao setor imobiliário.

Outras iniciativas dão-se no âmbito do Programa Ação Centro. Elas também abordam as preocupações econômicas, mas o fazem com o foco na criação de empregos, na capacitação profissional

---

15. O Fórum de Desenvolvimento Social e Econômico do Centro de São Paulo é composto pelos órgãos públicos e entidades da sociedade civil já representados na Comissão PROCENTRO, pelos membros da Comissão Executiva da Operação Urbana Centro, pelos membros do Conselho do Programa de Incentivos Seletivos e por todos os conselheiros que compõem o Conselho do Orçamento Participativo da Subprefeitura Sé, do Conselho Municipal da Habitação e do Conselho Municipal de Política Urbana.

16. Lei Municipal nº 13.496/2003

e na formação empresarial. Tal é o caso das ações sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS). Em várias das ações da Secretaria de Assistência Social (SAS), por sua vez, as preocupações com capacitação profissional e geração de renda também estão presentes. Essas ações integram o programa de reabilitação do centro, intitulado Ação Centro, que junto com a instituição do fórum, da coordenação executiva, da agência de desenvolvimento e da reformulação da legislação urbanística e tributária constituem a política municipal para a área central da cidade.

É dentro dessa política em relação ao centro que se insere a contratação desse estudo realizado pelo Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e pelo CEM (Centro de Estudos da Metrópole). O seu objetivo maior é conhecer a dinâmica e a realidade das atividades econômicas locais, identificando setores, tendências e pontos de estrangulamento a serem superados. A idéia é que as informações e os dados levantados sirvam de instrumento e facilitem a definição de estratégias de desenvolvimento pertinentes e eficazes para essa região da cidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, Vozes. 2000.

ARANTES, O. *O lugar da arquitetura depois dos modernos*. São Paulo, EDUSP/Stúdio Nobel. 1993.

\_\_\_\_\_. *Urbanismo em fim de linha e outros estudos sobre o colapso da modernização arquitetônica*. São Paulo, EDUSP. 1998.

BARLOW, J. "The politics of urban growth". In *International Journal of Urban and Regional Research*, 19, 1. 1995.

BORJA, J. e CASTELLS, M. "As cidades como atores políticos". In *Novos Estudos*, nº 45. 1996, 152-66p.

\_\_\_\_\_. *Local and Global*. London, Earthscan. 1997.

- BRAGA, T. M. "Desenvolvimento local endógeno: entre a competitividade e a cidadania". In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 5. Novembro, 2001, 25-39p.
- CHRISTENSON, J. A. e ROBINSON, J. W. "In search of community development". In *Community Development in America*. Ames (Iowa), Iowa State University Press. 1981, 3-17p.
- DIGAETANO, A. E KLEMANSKI, J. «Urban regimes in comparative perspective». In *Urban Affairs Quaterly*, 29, 1. 1993a.
- \_\_\_\_\_ «Urban regime capacity». In *Journal of Urban Affairs*, 15, 4. 1993b.
- FAVREAU, L. e FRECHÉTTE, L. «L'organisation communautaire avec des communautés locales in Amérique latine». In DOUCET, L. e FAVREAU, L. (dir.) *Théorie et pratique en organisation communautaire*. Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec. 1992, 415-36p.
- FERMAN, B. *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Lawrence, University Press of Kansas. 1996.
- FISSETTE, J. e SALMI, M. «Le désengagement de l'Etat en Afrique et les initiatives Locales: La naissance de nouvelles formes de partenariat». In *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 35 nº 95. Setembro 1991, 349-68p.
- GAUDIN, J.P. *Les nouvelles politiques urbaines*. Paris, Presses Universitaires de France. 1993.
- HAMEL, P. "Portée politique de l'action collective dans le contexte montréalais des années 1980". In REMIGGI, F. e SÉNÉCAL, G. (dir.) *Montréal: tableaux d'un espace en transformation*. Montréal, ACFAS. 1992.
- HARDING, A. "Urban regimes and growth machines: Towards a cross-national research agenda". In *Urban Affairs Quaterly*, 29,3. 1994.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola. 1992.
- \_\_\_\_\_ "Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio". In *Espaço & Debates*. nº 39.1996, 48-64p.
- JOYAL, A. «Les entreprises alternatives dans le développement local». In *Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XII, nº1. Primavera 1989.
- LEVINE, M. A. «The transformation of urban politics in France». In *Urban Affairs Quaterly*, 29,3. 1994.
- LIPIETZ, A. e BENKO, G. *Les régions qui gagnent*. Paris, Presses Universitaires de France. 1992.

MARQUES, E. e TORRES, H. G. «São Paulo no sistema mundial de cidades». Cambridge, Harvard Center for Population and Development. 1997.

MORIN, R. "L'expérience montréalaise des corporations de développement économique communautaire: à la croisée des chemins". In *Coopératives et développement*, vol.26, nº 2. 1994-1995, 13-39p.

NEWMAN, P. e THORNLEY, A. "Euralille. Boosterism at the centre of Europe". In *European Urban and Regional Studies*, 2, 3. 1995.

\_\_\_\_\_. *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London/NY, Routledge. 1996.

PECQUER, B. «Le système local des acteurs: émergence du développement économique local», in PROULX, M.U. (ed.) *Développement économique: clé de l'autonomie locale*. Montréal / Charlesbourg, Les Editions Transcontinental / Fondation de l'Entrepreneurship. 1994, 91-112p.

SILVA, L. O. da. "Parcerias público/privado no financiamento de investimentos urbanos: as operações interligadas no município de São Paulo". In revista *Polis*, nº 27. 1996, 161-170p.

\_\_\_\_\_. "Breve história do Centro de São Paulo: sua decadência e reabilitação" In MACHADO, D. P., BENFATTI, D. e SCHICCI, M. C. *Urbanismo: Dossiê São Paulo - Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro/Campinas, UFRJ / PUC Campinas. 2003.

SPINKER, P., CACCIA BAVA, S. e PAULICS, V. (orgs.) *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo, Polis / FGV – EAESP. 2002.

STOKER, G. e MOSSBERGER, K. "Urban regime theory in comparative perspective". In *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, 2. 1994.

TAYLOR, N. *Urban Planning Theory Since 1945*. London/Thousand Oaks/New Delhi, Sage. (1ª edição 1998) 1999.

VENUTI, Campos. *La terza generazione dell'urbanistica*. Milano, Franco Angeli. 1987/1994.

