52°.Congresso Internacional de Americanistas

Pueblos y Culturas de las Américas: diálogos entre globalidad y localidad

Simposio: Nuevas Dimensiones de la Industria y de lo Urbano en las Metrópolis Latinoamericanas (EST. 23)

Sevilha, 17 a 21 de Julho, 2006

NOVOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA: ENTRE AS TRANSFORMAÇÕES SÓCIOECONÔMICAS E A PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS.

Sueli Ramos Schiffer
Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, Departamento de Tecnologia.
srschif@usp.br

Os instrumentos de gestão urbana introduzidos no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 são discutidos neste texto como sendo o resultado da incorporação de preceitos neo-liberais na economia a partir de período correlato.

Argumenta-se que em consonância à implantação das medidas econômicas de teor neoliberal a partir dos anos 1990, a proposição de leis concernentes à gestão urbana tem levado a uma maior fragmentação da política urbana, privilegiando-se o nível municipal em detrimento da convergência de políticas públicas no âmbito metropolitano ou regional.

Simultaneamente observa-se a crescente criação de organizações sociais voltadas às questões urbanas e ambientais. Processo este devidamente regulamentado através de legislação própria que teve como foco legitimar novas formas de parcerias entre a administração pública e organizações privadas na implementação de projetos urbanos e sociais.

Um breve resumo das transformações sócio-econômicas ocorridas no município de São Paulo, a partir da década de 1990, é elaborado inicialmente como suporte ao entendimento dos principais instrumentos de gestão urbana propostos nos últimos anos tanto no nível federal como para a cidade de São Paulo, a saber: O Estatuto da Cidade (lei federal 2001) -

em especial os instrumentos *operações urbanas em consórcio* e *outorga onerosa do direito de construir* - Planos Estratégicos, criação municipal de Subprefeituras, entre outros.

As diversas formas de organizações sociais no Brasil, tais como associações de bairro, associações filantrópicas e organizações não-governamentais (ONGs), são então avaliadas focando-se especialmente as que representem exemplos de inserções específicas no processo de gestão urbana na cidade de São Paulo. Procura-se demonstrar que a atuação destas organizações tem, em muitos casos, privilegiado grupos de interesse relacionados aos setores de maior renda e melhor articulação político-econômica, em prejuízo do interesse coletivo.

1. Transformações sócio-econômicas e espaciais no fim do século XX.

O ponto de inflexão do processo atual de internacionalização da economia, segundo editores da Monthly Review (1992:43), se dá em meados dos anos 1970, em resposta à queda nas taxas de acumulação em período precedente nos países desenvolvidos.

A principal característica deste processo reside na incorporação de preceitos neoliberais na condução das economias nacionais, o que, segundo Deák (2005, website: verbetes) representa uma "resposta à crise do capitalismo decorrente da expansão da intervenção do Estado", consistindo essencialmente na tentativa de recompor a primazia do mercado.

Difunde-se, assim, o discurso que enfatiza maior atuação do mercado, diminuição do papel do Estado na economia, e ampla desregulamentação e privatização de setores produtivos e da infra-estrutura social. No caso dos países centrais, trata-se, em particular, do desmonte do Estado do Bem-estar social, o que implicou em significativas alterações nas políticas públicas tanto de caráter social como de gestão urbana. No Brasil este processo apresenta peculiaridades que impactam ainda com mais vigor as políticas públicas sociais e urbanas dada as desigualdades sociais e fragilidade histórica destas mesmas políticas, conforme discutido adiante.

Em concomitância às novas bases políticas, desencadeou-se uma vigorosa restruturação produtiva baseada em tecnologias avançadas, incorporando informática, além de maior fragmentação do processo produtivo em plantas geograficamente distintas, e um forte crescimento expressivo de transações financeiras entre-países, levando a uma maior volatilização de investimentos em moedas nacionais e ações.

No âmbito da distribuição das atividades econômicas surgem importantes mudanças nos parâmetros relacionados à decisão locacional de novos investimentos, tanto diretos como especulativos: ao custo da mão de obra associaram-se disponibilidade de infra-estrutura, estabilidade econômica (relacionada a baixa inflação) e estabilidade política, facilidades à entrada e saída de capitais estrangeiros, além de novas oportunidades de negócios através de fusões/aquisições e privatizações.

O conjunto de fatores acima citados tem levado a transformações na estrutura urbana dos principais centros urbanos dos países centrais, conforme discutido por Sassen (1991) e

Castells (1991 e 1996), entre outros. Como principais funções então desempenhadas por essas cidades pode-se indicar a maior concentração no número de sedes internacionais ou de subsidiárias de empresas multinacionais, do setor financeiro e a produtoras de inovações, tais como culturais, propaganda, marketing, etc. Ao mesmo tempo em que se ampliam as atividades informais e a discrepância de salários. Estes fatores trazem nova configuração dos espaços urbanos correlatos, onde espaços altamente sofisticados em termos arquitetônicos e de infra-estrutura convivem com áreas em processo de degradação.

Novos instrumentos de gestão urbana entram em cena em correspondência ao modelo neoliberal em vigor, tendo como foco central dar conta dos processos de renovação urbana, implantação de infra-estruturas e de equipamentos sociais, através de uma menor participação do Estado nas áreas social e urbana. Planejamento estratégico, parcerias público-privado, atuação de organizações não governamentais são exemplos destes novos instrumentos utilizados universalmente, mas focados aqui apenas no contexto brasileiro, em especial no da cidade de São Paulo, principal centro do país e, portanto, mais suscetível às transformações advindas dos novos modelos em prática..

2. Redirecionamento da economia brasileira na década de 1990.

O modelo de desenvolvimento brasileiro, particularmente entre 1950 e fins dos anos 1980 baseou-se, em linhas gerais, em forte intervenção estatal na economia. O Estado agia como provedor monopolista dos serviços públicos de infra-estrutura e detinha grande parte das indústrias de base.

A reordenação na economia que se seguiu teve como objetivo central assegurar a inserção do país nas regras das transações internacionais em vigor, iniciando-se pela estabilização monetária, a abertura comercial e a geração de superávit nas reservas cambiais. A implementação de tais medidas seguiu o receituário neoliberal e exigiram uma forte intervenção estatal orientada no sentido de criar as bases institucionais, jurídicas e financeiras que viabilizassem a inserção na nova ordem econômica internacional.

Os preceitos neoliberais que balizaram as políticas brasileiras nos anos 1990 estão fortemente atrelados às recomendações estabelecidas no *Consenso de Washington*, com base nas sugestões então apresentadas pelo economista John Williamson. A reunião de Washington, em 1989, que congregou instituições econômicas internacionais como o Fundo Monetário Internacional -FMI, o BID e o Banco Mundial, e representantes dos países centrais e latino-americanos, apesar de seu caráter não deliberativo, "revestiu-se de profunda significação simbólica, ratificando um conjunto de condicionantes para concessão de cooperação financeira à América Latina" (Moro Jr., 2004: 38).

Dentre os dez instrumentos resultantes para o ajuste e reforma estrutural da política econômica latino-americana os mais significativos no que se refere aos impactos na gestão urbana são (Vargas, 2002):

1. *eliminação do déficit fiscal*: limites do gasto público estabelecidos pela arrecadação;
2. *prioridades dos gastos públicos:* pagamento do déficit fiscal por meio de redução dos gastos públicos;

3. *reforma tributária:* aumento das receitas públicas via impostos, com base em ampliação da base tributária e taxas reduzidas;
4. *privatizações:* valorização de empresas privadas como símbolo de eficiência e boa gestão;
5. *desregulamentação:* diminuição do controle estatal sobre a economia e ampliação das bases jurídicas da livre economia de mercado.

A partir da década de 1990 novas leis federais foram promulgadas visando garantir a maior participação do setor privado na economia. Dentre elas a Lei 9.636, promulgada em 1998, que regulamenta as organizações sociais. A atuação destas organizações está restrita a um número limitado de atividades, tais como educação suplementar, assistência social e de saúde, proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, cultura, entre outros, as quais tem sido denominadas de *Terceiro Setor*.

Esta Lei autoriza o poder público a transferir recursos orçamentários ou propriedades públicas, para uma organização social legalmente constituída, com base em contrato específico para cada caso que estabeleça as regras da transferência e a garantia de adequada atuação da organização com vistas ao programa contratado.
De acordo com Azevedo (1999), esta última lei visou, em última instância, criar um instrumento jurídico que permitisse a transferência de certas atividades de responsabilidade do setor público para organizações privadas sem fins lucrativos, sem submissão à lei de Concessões.

A aplicação de princípios neoliberais na provisão de infra-estrutura básica no Brasil remete à Constituição de 1988 que determinou que os serviços essenciais à população, como a provisão de água e esgoto e transportes públicos, são de exclusiva titularidade do setor público, e ficam sob responsabilidade dos governos municipais. A operacionalização destes serviços, no entanto, sob o regime de concessão, pode ser realizada por companhias privadas, as quais assumem os investimentos e riscos da operação em contrapartida das tarifas pagas diretamente pelos usuários.

No âmbito da federação, a Constituição de 1988 colocou os municípios em igualdade de *status* jurídico com os estados e União [1], transferindo-lhes recursos e poder de decisão sobre os serviços públicos sob sua jurisdição administrativa. Ao planejamento urbano municipal impunham-se novas regras como a garantia de representação popular e obrigatoriedade de remeter-se à lei orgânica municipal a ser elaborada.

O processo de descentralização que se seguiu, baseado em discurso de maior democratização pela proximidade entre os problemas urbanos e seus gestores, colocou o município como foco central de formulação de políticas e intervenções urbanas, inclusive com rebatimento no âmbito de financiamentos internos e externos (Marques, 1999). Descaracterizava-se, desse modo, a legitimidade de políticas de âmbito nacional, as quais exatamente são as únicas plausíveis para o encaminhamento de soluções estruturais da sociedade brasileira, tais como a desigualdade inter-regiões, a distribuição de renda, o

[1] As regiões metropolitanas brasileiras, no entanto, não foram outorgadas com nenhum *status* político ou administrativo específico (Souza, 2005).

acesso à terra, financiamentos para população de baixa-renda para aquisição de bens e moradia, etc. Em outras palavras, instituía-se a fragmentação das políticas urbanas, ocultada justamente pela disseminação de mecanismos de "participação popular" e descentralização administrativa.

3. Instrumentos de gestão urbana após a Constituição de 1988.

Novas leis foram aprovadas no âmbito da administração urbana municipal com vistas a atender o determinado pela Constituição de 1988, e pela legislação federal que se seguiu, principalmente no que se refere aos mecanismos de participação social no processo de gestão e na legitimização de novas formas de parcerias com o setor privado na implementação de projetos urbanos e sociais.

No escopo do planejamento urbano o discurso neoliberal foi incorporado através da ampla adoção do *planejamento estratégico*, sustentado por parcerias público-privado, desbancando os planos setoriais então correntes, e descartando qualquer forma de planejamento integrado, como pode ser observado adiante, quando discutido o caso de São Paulo.

A aprovação da Lei Federal 10.257 denominada *Estatuto da Cidade*, em 2001, constitui-se na mais relevante legislação urbana no período em análise. Esta Lei, por um lado, estabeleceu diretrizes para os governos municipais com respeito à propriedade urbana, ao controle do uso do solo e, à regulamentação do direito de construir. Por outro lado, ampliou a competência legal dos governos municipais aos lhes atribuir o detalhamento específico das diretrizes de gestão e planejamento urbano estabelecidas no âmbito federal, através dos Planos Diretores aprovados por lei municipal (Souza, 2005).

Já em suas diretrizes gerais (Art. 2° - III), o Estatuto da Cidade estabelece a possibilidade de cooperação entre a administração pública e entidades privadas, entre elas incluídas as organizações sociais, desde que atendido o interesse coletivo dos serviços em questão. A argumentação que sustenta tal proposição tem como base a ideologia neoliberal que defende a diminuição do Estado, atribuindo-lhe uma ineficiência crônica, associada a uma crença generalizada de sua falência fiscal (Batista Jr., 1997). Legitima-se, assim, o incentivo ao crescimento de novos grupos de pressão legalmente constituídos com formatos institucionais diversos, tais como ONGs, cooperativas, conselhos, consórcios, etc., com vistas a atuarem como parceiros da gestão urbana em projetos como conservação e restauro do patrimônio histórico, provisão e complementação de infra-estrutura básica e social, renovação de áreas degradadas, entre outros (Schiffer & Deák, 2006).

Merece ainda destaque a Seção X do *Estatuto da Cidade* a qual legisla sobre as *operações urbanas consorciadas*, que são, em síntese, projetos urbanos especiais em áreas decretadas como essenciais ao melhoramento da infra-estrutura urbana ou como prevenção da degradação ambiental, aprovados no Plano Diretor, para as quais se outorga à administração pública poder para definir índices de ocupação superiores aos da lei corrente, e possibilita novas formas de parceria com o setor privado. Outro instrumento com mecanismo semelhante também inserido nesta Lei é o da outorga onerosa do direito de

construir. Ambos instrumentos tem sido utilizado na cidade de São Paulo, mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, conforme discutido adiante.

Outros instrumentos relevantes foram regulamentados na Lei do Estatuto da Cidade, em especial, os relacionados à regularização fundiária para a população de baixa renda, através da figura do usucapião urbano, e os voltados ao interesse social da propriedade. Neste último caso se destacam a introdução da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e do direito de preempção, o qual concede preferência para aquisição de imóvel urbano quando este for colocado à venda, desde que a área esteja aprovada no Plano Diretor com base em interesse social ou urbano justificado. A aplicação destes instrumentos, contudo, tem sido meramente pontual e submetida a processos de tramitação extremamente lenta.

4. A gestão urbana de São Paulo a partir dos anos 1990.

A cidade de São Paulo, principal município dos 39 que compõem a Região Metropolitana de São Paulo é detentora da maior receita municipal nacional, em torno de R$ 14 bilhões anuais, os quais devem suprir a gestão pública de praticamente 11 milhões de habitantes em 2004. Sua legislação urbana corrente é fruto de transformações com vistas à adaptação, primeiro, à Constituição de 1988, e, posteriormente, às leis federais como o Estatuto da Cidade de 2001.

As principais intervenções urbanas e sociais ocorridas em São Paulo, bem como os respectivos aparatos legais, se revestem de importância na medida que se constituem em referência para os demais municípios brasileiros em face de sua primazia na economia nacional.

Previamente à discussão dos novos instrumentos de gestão urbana da cidade de São Paulo, é importante delinear o contexto sócio-econômico no qual estes instrumentos foram aplicados.

O mais relevante a destacar é que no início dos anos 1990 observava-se a continuidade de problemas e carências históricas na cidade, em particular, as desigualdades na distribuição espacial de equipamentos urbanos e sociais e na infra-estrutura física, além da extrema segregação habitacional e do emprego no seu espaço intra-urbano. Sem mencionar a não superação das desigualdades interpessoais de educação e renda, próprias da sociedade brasileira em muitas décadas.

Não obstante nenhuma destas questões tenha sido superada até o momento, um dos únicos destaques que correspondem à transformação na estrutura urbana de São Paulo talvez seja a tendência de maior homogeneização do espaço urbano como decorrência de, por um lado, crescente densidade habitacional nas áreas periféricas ocupadas pela população de menor renda, e, por outro, maior dispersão de comércio essencial para atender esta mesma população.

A maior densidade mensurada na década 1991-2000 nos bairros de menor renda em São Paulo, essencialmente dispersos na periferia da estrutura urbana, deve-se, sobretudo, ao aumento no número e na densidade de favelas. Meyer e Grostein (2005:7) calcularam com base nos dados de habitação subnormal, coletados nos respectivos censos demográficos do IBGE, que entre 1991 e 2000 o percentual da população vivendo em favelas cresceu em 57,96%, significando um crescimento médio anual de 5,21% até atingir um contingente de 1.657.236 habitantes. Número este que representa perto de 16% da população residente do município de São Paulo.

No que se refere à estrutura urbana, não se registram no período pós 1990 obras significativas direcionadas a superar os entraves físicos à integração urbana. Os transportes públicos são os exemplos mais gritantes da manutenção da dispersão espacial, com as lentas obras do Metrô, que apenas atingiram míseros 66,3 km de extensão de linhas - incluso algumas adaptações de trens de superfície - (Metrô website, 2006), se comparados com a área urbanizada da região metropolitana de 2139 km^2 (Meyer e Grostein, 2005:5), distribuídos de forma concêntrica e envolvendo 39 municipalidades.

Os serviços públicos essenciais no município de São Paulo ainda apresentam neste início do século XXI significativas carências nas áreas de menor renda. Embora a rede de abastecimento de água atinja a quase totalidade das habitações permanentes, a periodicidade deste abastecimento não é constante nas áreas periféricas, ao passo que o déficit de coleta de esgotos situa-se por volta de 30% das habitações nas mesmas áreas (Deák e Schiffer, 2006).

Neste contexto de permanência de desigualdades sociais e de infra-estrutura urbana é que os novos instrumentos urbanísticos foram aplicados, com vistas, essencialmente, a legitimar políticas públicas – ou a falta delas - com menor atuação do Estado e maior participação das organizações sociais.

- *Plano Diretor Estratégico*

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo, aprovado em 2001, como o próprio nome indica, propõe uma abordagem "estratégica" à gestão da cidade. Esta abordagem tem como base o emblemático plano europeu de Barcelona (entre outros semelhantes), nos quais o objetivo mor é atrair investimentos privados para a cidade e para tal o setor público tomará as ações necessárias. Implícita nesta abordagem está ainda a visão da cidade como imagem a ser comercializada, ou seja, a "cidade-espetáculo" submetida às regras do *marketing* urbano em um contexto neoliberal (Schiffer e Deák, 2006).

A fragmentação das políticas públicas no âmbito federal teve seu reflexo no Plano Diretor de São Paulo, na medida que este introduziu a descentralização administrativa através da criação de 31 sub-prefeituras com certa autonomia na formulação de seus próprios planos diretores regionais. As sub-prefeituras constituem-se em regiões administrativas delimitadas sob a gestão de sub-prefeitos, com recursos próprios estabelecidos no orçamento anual da prefeitura. Têm por finalidade declarada agilizar a gestão da cidade ao aproximar os habitantes dos mecanismos de decisão, já que a representatividade popular é

legalmente garantida na formulação dos planos diretores específicos no que se refere à priorização dos investimentos de cada sub-prefeitura (Souza, 2005).

A recente elaboração dos planos regionais de cada uma das sub-prefeituras, expôs as fragilidades deste processo administrativo, realçando as diversidades de participação popular e formulação de prioridades segundo as características sócio-econômicas e culturais predominantes em cada região. Adicionalmente, as propostas limitadas ao âmbito da jurisdição de cada sub-prefeitura corroborou à pouca integração das mesmas no conjunto do município, ainda que todas tenham, em tese, que se submeter às diretrizes gerais estabelecidas pela gestão central.

Outra medida jurídica importante aprovada no escopo do Plano Diretor de São Paulo foi a introdução do orçamento participativo. A população, através de cadastro individual ou de seus representantes eleitos para o Conselho do Orçamento Participativo, pode influir na priorização dos investimentos públicos no âmbito das sub-prefeituras. Os itens passíveis de inclusão no orçamento participativo das sub-prefeituras, bem como o número de participantes, tem sido gradualmente ampliados desde 2001. Os percentuais relativos, no entanto, são ainda bastante limitados face ao total orçamentário e a população da cidade, já que, segundo informações da Prefeitura [2], apenas 80 mil pessoas participaram no ano de 2004, envolvendo valores estimados em torno de 7% do orçamento anual.

- *Operações urbanas*

O instrumento urbanístico "operações urbanas em consórcio" foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001 após ter sido amplamente utilizado no município de São Paulo nos anos 1990. Foram emblemáticas deste instrumento as operações urbanas *Faria Lima*, *Água Branca*, *Águas Espraiadas* e *Centro* (ver Figura 1).

No texto do Estatuto da Cidade as operações urbanas são definidas como intervenções urbanas, aprovadas individualmente no Plano Diretor e sob a coordenação do poder municipal, que contam com a participação de investidores privados com vistas a promover melhorias estruturais em um área. Um dos instrumentos mais relevantes para viabilizar economicamente as operações urbanas é a outorga onerosa do direito de construir, o que significa a permissão de área a ser construída superior aos limites estabelecidos pela lei vigente, adquirida pelos interessados privados através da compra de Certificados de Potencial Adicional Construtivo (*Cepac*) emitidos pela Prefeitura segundo regras específicas de cada operação. Os recursos obtidos através dos Cepacs devem ser reinvestidos na área objeto da operação em obras de infra-estrutura.

Os mecanismos legal e operacional das operações urbanas em sido objeto de críticas fundamentas [3], considerando que nos projetos já implementados observa-se alto índice de valorização fundiária e um conseqüente forte processo de gentrificação. Ainda assim, o

[2] Informações no site: <www.portal.prefeitura.sp.gov.br/cidadania/orcamento_participativo); setembro de 2004.
[3] Conforme: Campos-Pereira (2002), Bella (1998) e Fix (2001).

atual Plano Diretor Estratégico propôs nove operações urbanas adicionais, a saber: Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Verde-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira.

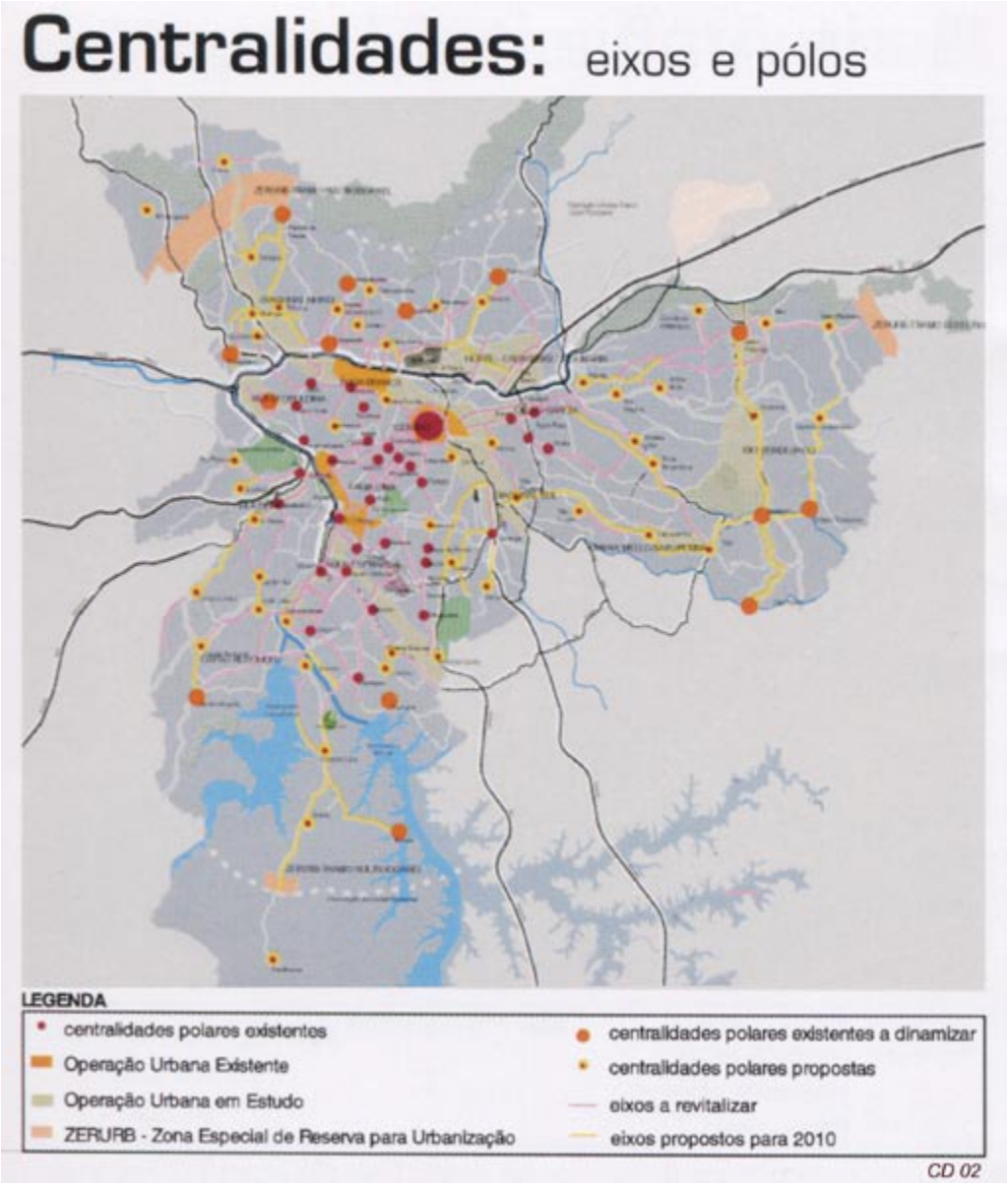

Figura 1. Município de São Paulo. Esquema de localização de operações urbanas e centralidades (2001).
Fonte: Deák, Csaba (www.usp.br/fau/docentes/csabadeák), extraído de: Prefeitura Municipal de São Paulo (2001). *São Paulo: A cidade que propomos. Debate do Plano Diretor 2001-2010.* (Folheto de divulgação)

5. A atuação das organizações sociais nas questões urbanas.

As organizações sociais, como legalmente definidas pela Lei 9.636/98, são associações civis ou pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com atividades voltadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. As organizações não-governamentais -ONGs, em sua grande maioria, também se enquadram juridicamente como organizações sociais [4].

As organizações sociais são qualificadas pelo Ministério da Ciências e Tecnologia do Brasil como "um modelo de parceria entre o Estado e a Sociedade, constituindo um tipo particular de instituição não-estatal destinado a absorver, mediante qualificação específica, atividades comumente exercidas pelo Poder Público" (www.mct.gov.br/sobre/sobre_org.htm). Com base neste entendimento, elas se enquadram perfeitamente para atuarem em cooperação com a administração municipal em projetos urbanos de interesse social, como protagonizado também pelo Estatuto da Cidade (Art. 2º - III).

Não só na cidade de São Paulo, mas como no Brasil em geral, o crescimento das organizações sociais a partir na última década tem sido expressivo, ainda que muitas delas não tenham (ainda) se registrado segundo os requisitos da Lei. Apesar da precariedade de estatísticas sobre a concentração das organizações sociais por temas de atuação, os informes da ABONG, associação que congrega as ONGs do Brasil e o Relatório do IBGE (2004) sobre as fundações privadas e organizações sociais no Brasil em 2002, permitem inferir que apenas um pequeno percentual, embora em crescimento, se orienta para trabalhos diretamente vinculados às questões urbanas.

Os temas centrais de atuação das ONGs são os relacionados à toda sorte de assistencialismo social, como promoção suplementar em saúde e educação para população de menor renda, atendimento à crianças e idosos, creches, ou seja, estão promovendo programas para suprir, ainda que parcialmente, a ineficiente atuação do Estado na área social. Este fato, longe de se consistir em situação emergencial, demonstra os efeitos das políticas neoliberais assumidas pelo país a partir dos anos 1990, conforme discutido anteriormente, em função da retração do Estado brasileiro na promoção de investimentos públicos, especialmente orientados para a população mais carente.

No âmbito urbano, como é de se supor, não é diferente: o crescente número de organizações sociais nesta área de atuação objetiva, como grupos de interesses próprios que são, propor e intervir na resolução de projetos que atendam seus anseios específicos. Nosso argumento central é de que, no âmbito urbano, as organizações sociais de maior peso e influência têm atuado em parceria com o poder municipal com base em objetivos próprios, em detrimento das necessidades coletivas, que deveria ser, em última instância, o objetivo maior da gestão pública.
No caso de São Paulo, a influência das organizações sociais nos processos de transformação recentes da estrutura urbana é de extrema relevância, como procuraremos ilustrar com base no detalhamento de alguns casos.

[4] Legalmente as ONGs podem ter ainda o formato de *fundação*, mas de acordo com a ABONG - Associação Nacional das ONGs- esta opção só abarca em tono de 5% das ONGs. (Landim, 1996)

A *Associação Viva o Centro*, desde sua fundação em 1991, tem-se voltado a incentivar através de inúmeros eventos a revitalização de centro histórico de São Paulo. Tendo como principais associados empresas multinacionais e corporações privadas nacionais, e tendo como sede espaço cedido pelo BankBoston em suas instalações no centro histórico, tem desempenhado papel de indutor de vários dos projetos de restauro de monumentos (*Fonte dos Desejos, Viaduto Santa Efigênia*, fachadas *do Mosteiro e Largo de São Bento)* e renovação de edificações na região central paulistana, tais como as destinadas às atividades culturais (*Complexo Cultural Júlio Prestes e Centro Cultural Banco do Brasil , MASP Centro),* ou equipamentos e requalificação de espaços públicos *(Praça do Patriarca/Projeto do Corredor Cultural, Posto Policial 24h no Viaduto do Chá/Janeiro de 2001).* Adicionalmente promove o *Programa Ação Local*, subsidiando a formação de núcleos de moradores, comerciantes e profissionais instalados localmente, subdivididos em 50 microrregiões, objetivando implantação de melhorias na área.

Além da atuação nos projetos acima citados, esta Associação também participa da Operação Urbana Centro, em cooperação com outra organização social voltada à revitalização do centro de São Paulo, a *Associação Centro Vivo*, formada basicamente pelos movimentos populares por moradia e pequenos comerciantes locais. Observa-se que a junção de interesses de grupos com associados e objetivos tão distintos procura, de modo apolítico, lutar por questões do *lugar*, que se sobrepõem às reivindicações sociais e mascaram os problemas estruturais, visando influir junto à administração urbana na tentativa de obter investimentos essencialmente em infra-estrutura física.

O objetivo maior de recuperar e requalificar o centro histórico de São Paulo, área central da estrutura urbana da própria região metropolitana em que se insere, não está sendo avaliado, quer por estas organizações sociais, quer pela administração municipal ou órgãos metropolitanos, como um equacionamento de suas funções em relação às funções das demais áreas, tanto vizinhas como no todo metropolitano. Se expressa, assim, mais uma vez, a fragmentação da política urbana em vigor.

A *Associação Paulista Viva*, de forma semelhante, tem atuado na área da Avenida Paulista, objetivando conservar esta avenida que, a par sediar grandes bancos e a Federação das Indústrias de São Paulo - FIESP- tem um sentido simbólico para os habitantes da cidade, que a consideram o símbolo mor. Dentre seus projetos mais relevantes, destacam-se a reurbanização da avenida, o que engloba a reformulação das calçadas, a iluminação pública, o controle da poluição visual local e a proibição da ação do comércio ambulante, inclusive nas redondezas.

O *Movimento Colméia*, criado com o formato de uma ONG no início dos anos 2000, congregando empresários, profissionais liberais e moradores da região da Avenida Nova Faria Lima, é a organização social mais efetiva presentemente em termos de atuação no município de São Paulo. Originada como decorrência da obras da Operação Urbana Faria Lima que gerou um novo centro de negócios na cidade de São Paulo, tem como fim declarado "colocar em prática uma proposta ambiciosa: implantar um novo projeto urbanístico para a melhoria da qualidade de vida de todos que transitam pelo bairro". [...] Diferentemente das associações tradicionais, o Colméia diagnostica desequilíbrios, traça

metas, desenvolve projetos e propõe soluções, em vez de simplesmente transferir problemas para o poder público." (www.colmeia.sp.com)
Com base nesta filosofia tem atuado diretamente através de parcerias com a Prefeitura de São Paulo, e com outras empresas privadas, na implementação de um plano de reurbanização da Vila Olímpia cujo principal objetivo é interligar a avenida Nova Faria Lima à avenida Luiz Carlos Berrini, atual centro de negócios avançados (e de filias de empresas estranjeiras) da cidade de São Paulo, além de sistemas particulares de segurança na região.

A impacto da atuação desta organização social na estrutura urbana da cidade é bastante significativo, já que os projetos propostos refletem os interesses específicos, mas na forma de cooperação com a administração municipal são implementados como sendo fruto do interesse coletivo, através de acelerado organograma de obras, expresso em página eletrônica própria: "Conforme Protocolo de Intenções assinado pela Prefeitura e Movimento Colméia em março de 2002, ficou estabelecida uma parceria para viabilizar as obras de alargamento da Rua Funchal e o prolongamento da Av. Hélio Pelegrino.

O Movimento Colméia, em parceria com a Prefeitura do Município de São Paulo, já está executando as obras. Os trechos Olimpíadas (até o entroncamento com a Rua Quatá) e Gomes de Carvalho (entre Rua Funchal e entroncamento com a Rua Olimpíadas) estão sob total responsabilidade do Colméia e tem término previsto para outubro/ 04. O trecho Funchal, de responsabilidade da Prefeitura têm término previsto para agosto/ 04. Os associados Colméia doaram parte dos terrenos dos empreendimentos que fazem frente para as avenidas, diminuindo substancialmente os custos da Prefeitura com as desapropriações". (www.colmeia.sp.com e JT, 23/03/04)

Grupos de interesse formando associações de bairros ou ONGs com objetivo de reivindicar ações da Prefeitura no atendimento de obras de infra-estrutura física e social, têm se multiplicado a cada ano, com diferentes graus de sucesso. Os exemplos recentes que seguem foram extraídos dos principais noticiários da cidade, mas representam a diversidade de ações atuais das organizações sociais (compostas de formas diversas) no âmbito urbano de São Paulo.

Comerciantes do Bairro do Bom Retiro, antigo reduto de pequenas confecções responsáveis, ainda hoje, por significativo percentual da produção paulista no ramo, criaram a ONG "Associação Projeto Bom Retiro", objetivando a revitalização deste bairro degradado. Os projetos propostos, "impulsionados por uma nova geração de comerciantes coreanos", envolvem a renovação de calçadas, edificações, fachadas e lojas, abertura de bares e restaurantes e a construção de um hotel. Este último está em fase de conclusão e foi totalmente financiado por empresários locais (de origem coreana) (JT, 21/03/04).

Uma importante área de interligação dos bairros da Barra Funda e Água Branca com os municípios industriais da Região Metropolitana de São Paulo, então degradada, será recuperada por iniciativa do Instituto de Arquitetos do Brasil -IAB- que promoveu um concurso público para a requalificação da área, denominado de Bairro Novo. Este projeto se inserirá na Operação Urbana Água Branca, já aprovada no Plano Diretor, e terá apoio, na

forma de parcerias, da Prefeitura de São Paulo (FSP, 25/04/04; JT, 23/07/04; ESP, 21/04/04)

Nas áreas periféricas da cidade de São Paulo, que abrigam essencialmente habitações de baixa renda, os moradores têm se organizado na forma de ONGs para prover os equipamentos coletivos que a administração pública deveria construir. Este é o caso do bairro Cidade Dutra, no qual a ONG Projeto Sol, constituída pelos moradores e pequenos empresários locais, está construindo um centro de lazer e esportes em terreno comprado com recursos próprios. (JT, 17/06/03)

Caso idêntico se desenvolve no bairro de Cidade Tiradentes, no qual a Associação dos Mutuários e Moradores de Santa Etelvina, congregando 8.000 famílias, essencialmente de baixa renda, recém inaugurou um clube esportivo com equipamentos completos para vários esportes, construído com recursos dos moradores. (JT, 18/06/03)

Em ambos os dois casos acima não há registros de parcerias ou cooperação com a administração municipal. Fato este compatível com uma política urbanística que, do nível federal ao municipal, privilegia "planos estratégicos" e parcerias público-privado nas obras de intervenção urbana, os quais, certamente, terão maiores oportunidades de se efetivarem nas áreas de mais alta renda dos municípios.

Em síntese, o processo em vigor desde os anos 1990 de descentralização administrativa e a fragmentação das políticas urbanas, ainda que instrumentos legais tenham sido incorporados com objetivos explícitos de permitir maior participação social nos processos decisórios, não nos permite afirmar até o momento que algum ganho na implementação de maior equidade de equipamentos urbanos e sociais tenha sido atingido. Fato este agravado pela maior demanda destes serviços em função da realidade atual eximiamente ilustrada pelos dados obtidos na pesquisa "Mapa do Fim da Fome 2", elaborada pela Fundação Getúlio Vargas em parceria com a ONG Ação para a Cidadania e o Sesc-RJ, que indica que a proporção dos miseráveis [5] no município de São Paulo cresceu 51% na década de 1990, passando de 8% da população em 1991 para 12,1% no ano 2000. (FSP, 16/04/04)

6. Conclusões.

A incorporação de preceitos neoliberais às diretrizes econômicas no Brasil desde início da década de 1990 encontra suas bases nas recomendações extraídas do Consenso de Washington, reunião não deliberativa mas com repercussão efetiva, ocorrida em 1989, com vistas a indicar os parâmetros para avaliação de futuros financiamentos aos países latino-americanos pelas instituições internacionais, em especial, o FMI e o BID. Processos relacionados à redução da intervenção do Estado, a valorização da economia de mercado, a

[5] Nesta pesquisa se classifica como miserável pessoas com renda mensal per capita inferior a R$ 79, estimado como sendo o valor necessário para garantir, em São Paulo, a ingestão mínima de alimentos recomendadas pela a Organização Mundial de Saúde - OMS. (FSP, 16/04/04)

desregulamentação econômica em prol de ampla privatização e parcerias público-privados, destacam-se como os principais efeitos no período.

A legislação urbanística brasileira a partir dos anos 1990, em consonância às políticas macroeconômicas, indica a adoção destes mesmos princípios neoliberais, particularmente sensíveis nos novos instrumentos de política urbana propostos. A Lei *do Estatuto da Cidade*, aprovada em 2001, reflete este ideário, particularmente nas proposições das *operações urbanas em consórcio* e da *outorga onerosa do direito de construir*. Estes instrumentos têm facilitado a ação de grupos de pressão, organizados através da figura jurídica das organizações sociais, voltados a atingir interesses individualizados, através de parcerias diversas com a administração pública, em detrimento dos interesses coletivos.
A descentralização administrativa proposta na Constituição brasileira de 1988, transferindo recursos e poderes aos municípios, provocou a ascensão da instância municipal como principal fórum de decisão da política urbana local, simultaneamente ao descrédito difundido sobre à efetividade de políticas nacionais, ou mesmo setoriais, de caráter compreensivo e integrador.

O município de São Paulo, através da aprovação de seu *Plano Estratégico Diretor* em 2001, assume as diretrizes decorrentes do próprio conceito embutido, ou seja, prioriza os instrumentos e ações voltadas à atração de investimentos privados no que tange aos projetos urbanos. Aplica, ainda, os princípios da descentralização administrativa ao subdividir o município em 31 sub-prefeituras, cada qual aquinhoada com um percentual do orçamento total e responsável pela elaboração de seu plano regional, sob a gestão sub-prefeitos indicados pelo Executivo. Justificando os planos regionais pela participação dos moradores na definição de prioridades locais de investimentos, acaba por propiciar uma maior fragmentação da política urbana municipal, ao invés de se perseguirem convergências ao nível metropolitano.

A atuação das organizações sociais no âmbito das intervenções urbanas tem demonstrado que os grupos de interesse relacionados aos setores de maior renda tem conseguido regularmente formalizar parcerias de porte com a administração pública. Por outro lado, vários são os exemplos em que as organizações sociais compostas por habitantes carentes dos bairros periféricos têm viabilizado seus projetos, normalmente decorrentes de demandas por equipamentos sociais não atendidas pelo poder público, unicamente através da coleta de recursos individuais da população diretamente envolvida.

Referências

AZEVEDO, Eurico de A. (1999). "Parcerias no serviço Público Municipal". In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. *O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo. p.65-76.

BATISTA JR., Paulo N. (1997). *"Mitos da "globalização"*. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. (Coleção Documentos. Série Assuntos Internacionais: 52)

BELLA, Lygia M. (1998). *Operações urbanas em São Paulo. Estudo de caso Faria Lima - Berrini*. (Dissertação Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Mackenzie.

CAMPOS-PEREIRA, Roberto C. R. (2002). A operação urbana Faria Lima: estudo de um mecanismo de parceria entre Estado e capital na cidade de São Paulo nos anos 90. (Dissertação Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

CASTELLS, M. (1991). *The informational city: information, technology, economic restructuring and the urban-regional process*. Oxford: Blackwell.

CASTELLS, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge: Blackwell.

DEÁK, CSABA E SCHIFFER, SUELI (2006). "The metropolis of an elite society". In: Segbers, K.; Raiser, S. e Volkmann, K. *The Making of Global City Regions. A comparison of Johannesburg, Mumbai, São Paulo and Shanghai*. Londres: Johns Hopkins. (prelo)

ESP – Estado de São Paulo (24/07/03). *Governo quer reajuste de até 17,24% na telefonia*. p. B5.

ESP, 21/04/04 - *A Barra Funda lutando por um novo perfil*. p. C7

FIX, Mariana (2001). *Parceiros da exclusão:duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo: Boitempo.

FSP – Folha de São Paulo (21/07/02). *O perigo da proliferação indiscriminada*. p. A2.

FSP, 16/04/04 - *Proporção de miseráveis cresce 51% em SP*. p. C1.

FSP, 25/04/04 - *Cidade se prepara para ter seu Bairro Novo*. p. C1.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (2004). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2002*. Rio de Janeiro, IBGE. (Estudos e Pesquisas. Informação Econômica n.4)

JT, 17/06/03 - *Cidade Dutra faz seu próprio centro de lazer*. p. A5.

JT, 18/06/03 - *Zona Leste, moradores ganham um clube*. p. A7.

JT, 21/03/04 - *Bom Retiro contra-ataca*. p. C8.

JT, 23/03/04 - *Obras prometem desafogar o trânsito na Vila Olímpia*. p. 18A.

JT, 23/07/04 - *Um projeto para traçar o futuro da Barra Funda*. p. 14A.

LANDIM, Leilah (1996). *Notas para um perfil das ONGs*. São Paulo, ABONG. (www.abong.org.br/novosite/biblioteca)

MARQUES, Rosa M. (1999). "O lugar do município em tempos de globalização e questionamento dos sistemas de proteção centralizados". In: Fundação Prefeito Faria Lima - Cepam. *O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo. p.105-110.

MEYER, REGINA E GROSTEIN, MARTA DORA (2005). "An urbanistic approach to the metropolitan region of São Paulo at the beginning of the 21 century". In: RAISER, SIMON; VOLKMANN, KRISTER. *Emerging Patterns of the Global City*

Region: spacial changes in Joannesburg, Mumbai / Bombay, Shangai and São Paulo. Arbeitspapiere (Workingpaper) des Osteuropa-Instituts. Freie Universität Berlin, 53, 2005.

MORO JR., ENIO (2004). *Planos Municipais de Reestruturação Urbana: o processo de acumulação capitalista e a produção do espaço*. Trabalho Programado, FAUUSP. (mimeo)

SASSEN, SASKIA (1991). *The global city: New York, London, Tokyo***.** Princeton: Princeton University Press.

SCHIFFER, SUELI E DEÁK CSABA (2006). "New power structures in the decision making process in São Paulo" In: Segbers, K.; Raiser, S. e Volkmann, K. *The Making of Global City Regions. A comparison of Johannesburg, Mumbai, São Paulo and Shanghai.* Londres: Johns Hopkins. (prelo)

SOUZA, CELINA (2005). "Tensions between global demands and local needs: Urban governance in São Paulo", in SEGBERS, K, RAISER, S. E VOLKMANN, K. (eds.) *Public problems - Private solutions?* Aldershot: Ashgate, pp. 363-378.

VARGAS, ÓSCAR RENÉ (2002). "Que és el consenso de Washington?" Nicaragua : *El Nuevo Diario*, 13 de novembro.