

## **Projeto Urbano: mediação e parceria entre Estado, mercado e sociedade**

*Urban Project: mediation and partnership between State, market and society*

*Proyecto urbano: mediación y asociación entre Estado, mercado y sociedad*

PUGLIESE, Livia Louzada de Toledo; Mestranda; Universidade de São Paulo (FAU-USP)

livialt@yahoo.com.br

VARGAS, Heliana Comin; Livre-docente; Universidade de São Paulo (FAU-USP)

[hcvargas@usp.br](mailto:hcvargas@usp.br)

### **Resumo**

Este artigo se propõe a discutir as formas contemporâneas de produção da cidade, em especial os projetos urbanos, que no contexto social contemporâneo se configuram como um instrumento de negociação e objeto de parceria. Explora também como os novos arranjos institucionais e atores sociais, que coexistem na esfera pública, influenciam nas novas formas de regulação do território. Na construção da cidade por projetos é possível observar a ascensão de outros atores, compartilhando o poder com o Estado, o que tem sido apontado como fundamental para a concepção e gestão dos projetos urbanos.

**Palavras-chave:** Projeto urbano. Parceria público-privada. Governabilidade.

***Urban Project: mediation and partnership between State, market and society***

### **Abstract**

*This article discusses contemporary forms of developing and building cities, in especial about urban projects, in which, the contemporary social context configures it as a trading instrument capturing opportunities and encouraging partnerships. Additionally it explores how new institutional and social arrangements that coexist in the public sphere develop collaboration among themselves to influence upon new territorial policy development. The task of urban planning is widening stakeholder involvement beyond traditional actors, collaborating with the state and been seen as the key factor to design and manage urban projects.*

**Keywords:** *Urban project. Public-private partnership. Governability.*

## **Proyecto urbano: mediación y asociación entre Estado, mercado y sociedad**

### **Resumen**

*Este artículo tiene como objetivo discutir las formas contemporáneas de la producción de la ciudad, especialmente los proyectos urbanos, que en el contexto social contemporáneo se configuran como un instrumento de negociación y objeto de asociación. También explora cómo las nuevas disposiciones institucionales y actores sociales que conviven en la esfera pública influencia en las nuevas formas de regulación del territorio. En la construcción de la ciudad a través de proyectos se pueden ver la ascensión de otros actores a compartir el poder con el Estado, que ha sido promocionado como clave para el diseño y gestión de proyectos urbanos.*

**Palabras clave:** *Proyectos Urbanos. Asociación público-privada. Gobernabilidad*

### **Globalização e governabilidade**

A globalização é o auge do processo de internacionalização do mundo capitalista e com ela progressivamente se estruturam outras formas de poder e, conseqüentemente, outras estruturas jurídicas são criadas. Esse contexto internacional está cada vez mais atravessado por formas discrepantes de sociabilidade, algumas profundamente enraizadas em termos históricos e outras irrompendo na dinâmica de um contínuo processo de inovação, transformação e generalização dos padrões de produção, consumo e trabalho. A expansão e a multiplicação de organizações e coletividades tornam a vida política mais fragmentária, modificam o perfil das regulações institucionais, mudam as formas e procedimentos de integração social e condicionam a direção da própria evolução da sociedade.

Faria (1999) pontua que “o contexto social da economia globalizada pode ser definido como uma ‘sociedade de organizações’, ou seja, mais como uma constelação de ‘governos privados’ do que propriamente como uma associação de indivíduos articulada por um governo público.” (FARIA, 1999, p. 172). Isto porque os mesmos fatores que provocaram a transnacionalização dos mercados de insumo, produção, finanças, capitais e consumo também aceleraram o esvaziamento do indivíduo como única unidade moralmente relevante de ação. E quanto maior for a velocidade do fenômeno da globalização, mais rapidamente as novas formas de ordenação da vida econômica se generalizaram como forma de atuação política e de orientação básica para o comportamento social. Nos segmentos mais desenvolvidos e urbanizados da sociedade contemporânea, onde a expansão dessas formas depende das ações coletivas construídas no interior de um sistema produtivo condicionado pela inovação tecnológica contínua, as relações sociais têm crescentemente passado a se referir à interação entre as diferentes organizações das quais as pessoas fazem parte como empreendedores, executivos, sócios, trabalhadores, sindicalistas, prestadores de serviços, professores, estudantes, consumidores, pacientes, etc.

Compreendendo este novo contexto social e, conseqüentemente, territorial, é necessário pensar o papel do Estado nas políticas urbanas e econômicas. A política está se tornando mais policêntrica, sendo o Estado meramente um nível, em um

sistema complexo de agências de governabilidade sobrepostas. A questão do controle da atividade econômica em uma economia internacionalizada mais integrada é uma questão de governabilidade e não, simplesmente, dos papéis contínuos de governos.

“Governabilidade’ – ou seja, o controle de uma atividade, por alguns meios, de modo que um conjunto de resultados desejados seja obtido – no entanto, não é simplesmente incumbência do Estado. Ou melhor, é uma função que pode ser desempenhada por uma ampla variedade de instituições e práticas públicas e privadas, estatais e não estatais, nacionais ou internacionais.” (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 284)

Os diferentes níveis e funções da governabilidade precisam ser ligados em uma divisão de controle que sustente a divisão de trabalho. Os poderes governantes (internacional, nacional, regional e local) precisam ser conectados em um sistema minimamente integrado. O Estado-nação é fundamental para esse processo de ‘sutura’: as políticas e práticas dos Estados na distribuição de poder abaixo no nível internacional e acima das agências subnacionais são as ligações que manterão o sistema de governabilidade unido. A autoridade pode, agora, ser mais plural dentro dos Estados e entre eles do que nacionalmente centralizada, mas para ser efetiva ela deve ser estruturada por um elemento de criação em uma arquitetura, relativamente, coerente das instituições.

“Os teóricos mais simplistas da globalização negam isto, seja porque creem que a economia mundial é ingovernável, devido aos mercados voláteis e aos interesses divergentes e que, portanto, nenhum elemento de criação é possível, ou porque veem o mercado como um mecanismo de coordenação, em si e de si mesmo, que torna qualquer tentativa de planejamento institucional para governá-lo desnecessária.” (HIRST & THOMPSON, 1998, p. 286).

No entanto, para se compreender o real papel do Estado no mundo contemporâneo, é necessário diferenciar o neoliberalismo idealista dos anos 1990, que pressupunha um Estado mínimo, do estágio que a globalização realmente atingiu no período atual, melhor definido por Milton Santos como período técnico-científico informacional.

Em uma economia altamente internacionalizada, mas não absolutamente globalizada, Estados-nação e formas de regulação internacional, criadas e sustentadas pelos Estados-nação, ainda têm um papel fundamental de prover a governabilidade da economia. Regras de comércio presumíveis, direitos de propriedade estabelecidos e internacionalmente comuns, e estabilidade da taxa de câmbio constituem um nível de segurança que as empresas necessitam planejar para o futuro e, portanto, uma condição de investimento e crescimento contínuo. As empresas não podem, por si só, criar estas condições, mesmo quando são transnacionais. A estabilidade da economia internacional só pode ser obtida, se os Estados combinam regulá-la e concordam com objetivos comuns e padrões de governabilidade.

Embora o Estado tenha grande poder sobre o território, com a globalização progressivamente se estruturam outras formas de poder. O que se observa sobre a flexibilização das normas do Estado para alinhar-se com regras internacionais, e o fortalecimento das normas das corporações, demonstra o fortalecimento do poder

das corporações. Assim, em um mundo conexcionista, o papel do Estado-nação como lugar de governabilidade deve ser olhado sob uma nova ótica.

“Ao mesmo tempo que a capacidade de governabilidade do Estado mudou e, em relação a muitos aspectos (especialmente no que diz respeito à administração macroeconômica nacional), enfraqueceu consideravelmente, ele permanece uma instituição crucial, especialmente em termos de criar as condições para uma efetiva governabilidade internacional”. (Hirst e Thompson, 1998, p. 263)

As formas emergentes de governabilidade dos mercados internacionais e outros processos econômicos envolvem os principais governos nacionais em um novo papel: os Estados chegam a funcionar menos como entidades soberanas e mais como componentes de um sistema de governo internacional. Segundo Hirst e Thompson (1998), o Estado-nação assume o papel de prover legitimidade aos mecanismos de governabilidade supranacionais e subnacionais e garantir responsabilidade por eles. Ao mesmo tempo que o controle do território, exclusivo do Estado, tem sido reduzido pelos mercados internacionais e pelos novos meios de comunicação, ele ainda retém um papel central que garante uma dimensão de controle territorial – a regulação das populações. “As pessoas são menos móveis que o dinheiro, as mercadorias ou as ideias: em certo sentido, elas permanecem ‘nacionalizadas’, dependentes de passaportes, de vistos, residências e qualificações de trabalho”. (Hirst e Thompson, 1998, p. 264)

Com a instituição da globalização, progressivamente se adotam regras oriundas das corporações, apontando uma dicotomia, envolvendo o público e o privado, na produção de normas. Tanto o poder soberano quanto o poder corporativo têm uma relação direta com a produção do território. No entanto, Boaventura Santos (1979) traz à tona as regras das relações sociais, indicando a existência de um terceiro grupo de instituições capaz de instituir normas. O autor mostra em seu texto que as organizações sociais, no caso a associação dos moradores de uma determinada favela carioca, têm uma forma própria de se regular e de regular o espaço urbano. Esta organização social cria suas próprias normas jurídicas, distintas da norma definida pelo Estado, baseado no pressuposto de que onde tem sociedade (relação social) existe o direito, seja ele explícito em normas escritas ou não.

A dicotomia entre público e privado tem se mostrado ineficaz para explicar as relações sociais e as relações de poder. A organização social se impõe, embora seja ignorada na clássica relação entre público e privado. À medida que a sociedade fica mais complexa, aumenta a necessidade de outras formas de mediação de conflitos, mais flexíveis. As organizações de solidariedade também produzem normatização e fazem com que elas sejam reconhecidas na sociedade. Estas organizações devem ser entendidas em um sentido amplo, desde a comunidade de uma favela até uma ONG transmundial, como a Cruz Vermelha.

Esse enfoque permite compreender como as formas de controle geradas por distintos poderes, apesar de inter-relacionadas, são estruturalmente autônomas, com valores, lógicas, ritmos e procedimentos próprios. A regulação híbrida do território se dá pelo poder soberano (ordenamento jurídico), poder corporativo (lex mercatória, direito da produção, direito técnico, etc) e organizações de solidariedade, que são não estatais ou lucrativas. Estas últimas, muitas vezes são mais

transnacionais do que as grandes corporações, a exemplo da Cruz Vermelha ou do Green Peace.

Reconhecendo o caráter policêntrico da política contemporânea, a metrópole se configura como local privilegiado para desenvolvimento e ação dos novos agentes de regulação. Harvey (1996) salienta que há uma reorientação das atitudes em relação à administração urbana. A partir da década de 1970, nos países capitalistas avançados, ocorre a mudança do gerenciamento urbano para um tipo de empresariamento. “Parece ter surgido um consenso geral em todo o mundo capitalista avançado de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico” (HARVEY, 1996, p. 49). O autor ressalta que o empresariamento urbano deslocou-se para o centro do palco na formulação da política urbana e das estratégias de crescimento urbano.

Enfim, observamos progressivamente a produção da cidade por projetos. No planejamento urbano observa-se a transição de um planejamento tradicional, através de planos de longo prazo, onde o Estado disciplina a ocupação de todo o território e coloca as diretrizes gerais em diferentes áreas, para planejamentos de partes específicas das cidades, em especial os projetos urbanos. Estes projetos não estão mais relacionados a uma estratégia única de desenvolvimento da cidade, uma vez que apresentam uma visão para uma localidade específica. A complexidade dos territórios levou ao planejamento de trechos isolados. Harvey (1996) reforça a mudança no âmbito das práticas espaciais tornando até mais problemática qualquer definição rígida do urbano como um domínio espacial. O autor aponta que a fragmentação do espaço social urbano em bairros, comunidades e uma variedade de ‘grupos de esquina’ por um lado, e a ligação eletrônica casa-trabalho e o transporte rápido por outro lado, tornam sem sentido o conceito de cidade enquanto unidade física rigidamente delimitada ou mesmo um domínio administrativo coerentemente organizado. Podemos acrescentar “unificadamente planejada”.

Na produção da cidade através destes projetos, se observa o crescimento da participação de diversas instâncias em uma construção conjunta com o poder público. Voltamos aqui para o conceito de governabilidade, comentado acima. Harvey (1996) também comenta que a gestão urbana significa muito mais do que o “governo urbano”. O poder efetivo de reorganizar a vida urbana se localiza na gestão, ou pelo menos numa coalização de forças mais ampla na qual o governo e a administração urbana desempenham apenas um papel de agilizar e coordenar.

“O poder de organizar o espaço advém de todo um complexo de forças mobilizadas por diversos agentes sociais. É um processo tão mais conflituoso quanto mais variada a densidade social num determinado espaço ecológico. Em uma região metropolitana como um todo, temos que olhar para a formação de coalizões políticas e para a formação de alianças de classe como base para qualquer tipo de empresariamento urbano.” (HARVEY, 1996, p. 52)

Outro ponto que se soma a esta discussão é o ativismo cívico, em que diversos grupos atuam e onde frequentemente são formadas coligações para gerar lideranças para a política local. Harvey (1996) ressalta que instituições educacionais e religiosas, diferentes organismos governamentais (desde militares até estabelecimentos administrativos ou de pesquisa), organizações trabalhistas locais

(os sindicatos dos trabalhadores da construção e do comércio em particular), assim como partidos políticos movimentos sociais e organismos do governo local, também podem disputar o jogo dos ativismos locais, apesar de que muito frequentemente com objetivos totalmente diferentes. A compreensão das disputas de poder destas entidades e seu poder de influência na construção dos projetos urbanos, se somam ao argumento de que não faz mais sentido uma divisão simplificada entre público e privado, e sim há uma tríade entre o poder público, as corporações e as organizações de solidariedade.

## **Projeto Urbano**

O Projeto Urbano surge na Europa no início dos anos de 1970, como categoria intermediária e articuladora entre projetos arquitetônicos e planos urbanos de larga escala. Na sociedade contemporânea, em que as cidades assumem papel protagonista para a realização do processo econômico, se torna impraticável pautar o desenvolvimento urbano em planos e projetos definidos como programas de longo prazo, como fora prática consagrada durante os anos de vigência do paradigma moderno. A figura do projeto urbano ganha notoriedade como instrumento capaz de fazer frente às limitações do planejamento modernista, reduzindo o horizonte temporal das decisões pactuadas no grupo de envolvidos, ou seja, imprimindo, teoricamente, mais agilidade e dinamismo ao processo de planejamento e gestão urbanos.

O paradigma do planejamento e do projeto urbano mudou, passando do controle da produção do ambiente construído para um enfoque "mercadológico" de estímulo ao crescimento econômico e à criação de empregos. A complexidade e a flexibilidade das normas preconizadas pelo Projeto Urbano acompanham a diversidade crescente dos territórios. Novos mecanismos de intermediação entre intervenções públicas e privadas são desenvolvidos em diferentes tipos de consórcios, concessões e subsídios combinados com serviços. Os conceitos relacionados ao projeto urbano, segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), admitem que ele se valha das oportunidades ou mesmo das crises urbanas para implementar estratégias de recuperação de segmentos da cidade calcadas em parcerias público-privadas.

O projeto urbano é o objeto que contém as novas formas de gestão e financiamento decorrentes das mudanças na atuação do Estado. A parceria – como modo de gestão ou como forma de financiamento – encontra no tratamento fragmentado do território urbano seu solo fértil. O abandono progressivo do paradigma modernista em favor de novas formas de abordagem do objeto urbano coincide com o processo de integração dos mercados mundiais, de reestruturação produtiva e de crise fiscal das máquinas públicas que motivaram a adoção de um enfoque cada vez menos provedor e mais regulador na atuação estatal (MALERONKA, 2010).

Da noção contemporânea de projeto urbano, vale resgatar a referência a Ascher (2001, apud MALERONKA, 2010), que atribui ao projeto urbano as funções simultâneas de ferramenta de análise e instrumento de negociação. O projeto urbano contemporâneo não é fruto de um processo linear que começa pelo diagnóstico, passa pela definição do programa e termina com sua implementação,

mas resultado de uma abordagem interativa e reflexiva, que inclui uma relação horizontal e aberta com o plano, na qual o diálogo entre as escalas é fundamental. Tal abordagem permite identificar gargalos e demandas e confrontá-los com as possibilidades de realização.

O Projeto Urbano pode ser mediação instrumentalizada pelo poder público, cuja natureza – de articulador entre os produtos imobiliários e a cidade como bem público – tem potencial para integrar o mercado à produção de um espaço de interesse coletivo. Essa definição o apresenta como instância progressista integrando múltiplas escalas e categorias espaciais: mobilidade, espaço público e de lazer, habitação, comércio, serviços e equipamentos públicos, ou seja, a afirmação de atividades e usos diversificados a implementar sincronicamente. A natureza de mediação público-privado sugere que o Projeto Urbano não seja tão somente desenho e forma, mas desenho informado, historicizado. Desenho congregando atividades, equipamentos e fluxos econômico-sociais (ABASCAL e ALVIM, 2013).

Para Somekh e Campos (2005), os projetos urbanos, entendidos como “iniciativas de renovação urbana concentradas em determinados setores da cidade”, combinam investimentos e intervenções dos agentes públicos e privados por meio de um plano urbanístico, apoiando-se no redesenho do espaço urbano e arquitetônico, em normas legais específicas e outras articulações institucionais e formas de gestão. Os autores reforçam que as soluções efetivas para problemas urbanos questionam a capacidade e limitações que o poder público exerce no quadro da globalização. Para tanto, devem primordialmente envolver os atores locais, a sociedade civil e diversas esferas governamentais, em busca de novas formas de gestão e capacidade de governança, diminuindo processos de exclusão social. É necessário discutir o papel do poder público, que deve ter a responsabilidade da “gestão da transformação” e não delegar à iniciativa privada a responsabilidade total sobre a concepção do projeto urbano.

Em face da crise econômica, da reestruturação produtiva e da redefinição do papel do Estado, destaca-se cada vez mais a necessidade de formas de ação formuladas e implementadas em nível local, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico. A descentralização e a contratualização tornaram mais complexas as “regras do jogo”, colocando os atores públicos em situação de cooperação obrigatória com a iniciativa privada, ao mesmo tempo em que a concorrência é inevitável. Esse tipo de dinâmica que envolve a cooperação entre os diversos agentes, permite maior espaço no processo decisório local e possibilita a introdução de inovações na prática das políticas públicas. Portanto, segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), o projeto urbano não é apenas desígnio acompanhado de desenho. É ao mesmo tempo ferramenta de análise e negociação.

Os elementos básicos do que Harvey denomina "empreendedorismo local" envolvem não apenas o desenvolvimento de parcerias entre o poder público e o setor privado, mas a capacidade mais geral de articulação, por parte dos atores e forças sociais. Partindo do princípio de que o poder de ordenar o espaço deriva de um complexo conjunto de forças, mobilizadas por diversos agentes, o governo local

deve coordenar uma ampla gama de forças sociais, exercitando a governança urbana.

A complexidade das questões urbanas impede pensar em total abandono da ação do Estado ou sua retração a um Estado mínimo, como fora preconizado na década de 1980, com a emergência do fenômeno de globalização. De fato, ao invés de uma desregulamentação se criam outras formas de regulação, revelando a permanência de um protagonismo do poder público. A condução desse novo urbanismo que deve coordenar a complexidade da dinâmica urbana e de reprodução do espaço demanda políticas públicas urbanas, particularmente a implementação de um processo de planejamento urbano no curto, médio e longo prazo.

O resultado de um Projeto Urbano pode ser ambíguo por sua complexidade e escala, e esse instrumento pode acirrar a privatização ou recuperar a essência pública da gestão urbana, depende de como é conduzido. Para que ocorra essa recuperação dos objetivos amplos e públicos, segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), um Projeto Urbano deveria ser um instrumento de gestão que coordene os interesses públicos e privados – os empreendimentos, as infraestruturas – implementando medidas de desenho urbano com instrumentos de inclusão social, em prol de um ambiente urbano socialmente justo e sustentável. No entanto ressalta-se a dificuldade de se implementar este conceito em casos apresentados por diversos autores.

Segundo Alvim, Abascal e Moraes (2011), a gestão pública contemporânea decorre de como o Estado entende suas formas de ação, devendo admitir a negociação, e não apenas a regulamentação. Deve ao mesmo tempo fazer uso das parcerias público-privadas e conciliar os diversos atores de modo a garantir o benefício coletivo em face do capital privado.

O urbanismo é um campo em princípio propício ao desenvolvimento de parcerias público-privadas. Os poderes públicos precisam mobilizar competências e capitais privados para realizar projetos nessa área e, reciprocamente, o desenvolvimento urbano não é acessível à lógica pura de mercado, por conta da natureza dos investimentos requeridos pelas intervenções urbanas - além de altos, esses investimentos são dificilmente fracionáveis e muito dependentes da regulação pública. Por conta de suas características convergentes, a parceria público-privada foi introduzida na prática urbanística muito atrelada à noção de projeto urbano. São conceitos mais ou menos contemporâneos que têm uma gênese comum: o reconhecimento da impossibilidade de uma ação totalizante do Estado (MALERONKA, 2010).

As formas institucionais de cooperação entre coletividades públicas, semi-públicas e diferentes atores privados com o fim de planejar, programar, executar ou coordenar estratégias desses projetos complexos diferem conforme o contexto da intervenção. As intervenções são muito diversas entre si: podem incluir a requalificação de áreas industriais, a reutilização de espaços abandonados de transporte e de comunicação, a reabilitação de centros históricos ou a construção de

centros periféricos complexos e multifuncionais, envolvendo diversas escalas e uma multiplicidade de atores.

Cuenya (2011) aponta o protagonismo do poder público nestas parcerias, pontuando que historicamente os processos de renovação urbana sempre exigiram a intervenção do Estado por três razões básicas: superar o fracionamento do solo privado para garantir a escala rentável das operações; assumir os custos das infraestruturas e acondicionamento do solo; e atuar sobre os conflitos sociais derivados da destruição do patrimônio e/ou o deslocamento de atividades e população.

A autora ressalta que os grupos de interesses em jogo em torno dos grandes projetos urbanos contemporâneos conformam uma trama muito mais complexa e diversa que a do simples antagonismo entre a cidade como negócio ou como valor de troca e a cidade como valor de uso. A autora também aponta que os interesses econômicos não atuam como um bloco, existem globais e locais, especulativos e promotores, privados e também estatais; e o Estado também não segue uma lógica única, esta depende do papel que ele desempenha, seja como proprietário do solo, regulador dos usos do solo ou mediador dos conflitos de interesses entre os demais atores envolvidos.

Dito de outro modo, o meio ambiente construído está efetivamente modelado por processos estruturais que operam em diferentes escalas (a reestruturação econômica do capitalismo a nível global, a propriedade jurídica do solo). Mas além da ação de agentes individuais e coletivos que operam com distintas lógicas e possuem diferentes capacidades transformadoras, existem outras influências: o governo com sua orientação política, as equipes técnicas com seus planos e ferramentas urbanísticas, as entidades profissionais com suas visões sobre a cidade, as organizações políticas e de bairros com seus movimentos de defesa de seus lugares (CUENYA, 2011).

## **Projeto urbano como objeto de parceria**

Fruto de uma nova regulamentação urbanística associada à parceria público-privada, essas intervenções são resultado das mudanças paradigmáticas e das transformações político-econômicas ocorridas no fim do século passado, dentro do contexto de globalização que está sendo explorado ao longo deste texto. A mudança estrutural refere-se a um conjunto de aspectos combinados, envolvendo tanto as formas de produção e gestão quanto a natureza e o papel do Estado, passando por novos parâmetros de articulação e organização, onde a chamada sociedade civil emerge com potencial de co-protagonismo (SILVEIRA, 2004).

É neste cenário que emerge a tríade Estado-mercado-sociedade (também grafada como Estado-corporações-organizações de solidariedade), que se torna a chave para a análise das novas formas de produção da cidade. O projeto urbano se torna objeto de parceria.

Silveira (2004) esclarece que o termo 'parceria' se propagou nos mais diversos contextos e com os mais diferentes significados, tendo sido empregado para designar desde atos de terceirização e de privatização, passando por utilização de mão-de-obra de entidades da sociedade civil na execução de políticas públicas e até para se referir a associação entre agentes econômicos. Independentemente da banalização e da diversidade de seu uso, é possível identificar um esforço de aprofundar o conceito de parceria, vendo-o como elemento fundamental de um novo padrão de relações.

Particularmente quanto à relação Estado-Sociedade, há um debate que ganhou corpo desde a última década no Brasil, referente à legitimidade da proposição de parcerias entre estes diferentes setores ou esferas da realidade social. Coloca-se por um lado a ideia de que o estímulo genérico às ações de parceria e às iniciativas autônomas tende a reforçar práticas de desresponsabilização do Estado em nome do fortalecimento da Sociedade Civil. Ou seja, a ênfase nessas parcerias estaria associada a um ideário neoliberal, à negação ou redução do papel do Estado como regulador ou promotor de bem-estar social. Por outro lado, salienta-se que está em jogo algo mais profundo e inovador, com novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado, visando ao avanço na provisão de serviços públicos, à construção de novas modalidades de solidariedade social e a redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços (SILVEIRA, 2004).

Silveira (2004) ressalta a pertinência de estabelecer uma diferenciação básica entre as parcerias como uma das variantes de privatização do Estado, ou como uma nova forma de clientelismo e, inversamente, como elemento de um processo de ampliação da esfera pública.

O adensamento da sociedade civil se expressa na emergência de grupos, movimentos, organizações, como uma constelação de atores, formatos e focos temáticos que indicam uma ampliação da base associativa, por si só. Isto pode ser reconhecido independentemente das diferentes "gerações" de entidades e movimentos que caracterizam o processo histórico vivenciado nas últimas duas décadas no Brasil.

Esta manifestação múltipla e difusa de subjetividades sociais - que se associa à noção de capital social - traz nas suas práticas ou nas suas possibilidades a presença de uma subjetividade pública. Neste sentido, é o processo de extensão da cidadania - como valor-prática, como cidadania ativa - que redesenha o público como um domínio mais amplo do que o estatal.

"Associar a dimensão pública da sociedade civil com uma perspectiva de ampliação deste domínio não é o mesmo que a cristalização de uma esfera pública não estatal como um universo fechado, dotado de significado próprio. A entrada da sociedade civil na cena pública sugere um esgarçamento que forçosamente reposiciona o papel e a natureza do Estado, em vez de representar, tão somente, uma justaposição" (SILVEIRA, 2004, p 18).

O debate que tem se desenvolvido sobre desenvolvimento local ainda aponta outra questão associada ao acima sugerido. Trata-se da percepção bastante reiterada de que o "Estado é necessário, mas não é suficiente", particularmente tendo em vista a magnitude dos problemas sociais a enfrentar, por exemplo no caso

brasileiro. Porém, o reconhecimento da necessidade e da insuficiência do Estado deve ser visto não apenas por sua capacidade de operar, mas como dimensão da própria questão democrática como tal. Particularmente na medida em que esta incorpora razões de sociedade, isto é, transforma os olhares da sociedade (distintos por natureza da ótica de qualquer Estado) em poderes da sociedade, poderes de formular, intervir e realizar no terreno público. Neste sentido, o monopólio do Estado sobre o público é essencialmente não democrático. Franco (2000) defende que compartilhar com a sociedade civil as tarefas de desenvolvimento social, incorporar as visões e as razões da sociedade nos assuntos antes reservados aos governos, significa aumentar a possibilidade e a capacidade de as populações influírem nas decisões públicas - empoderar as comunidades, distribuir e democratizar o poder.

As parcerias público-privadas têm sido um tema central nos projetos urbanos. Segundo Balsas (2000), parcerias são sistemas de cooperação formal ou informal que têm por objetivo a resolução parcial ou integral de um determinado problema, ou a prestação de um determinado serviço a nível local.

É importante distinguir entre parceria e participação. A participação, que inicia o processo de colaboração, mantém o poder de decisão, contudo, esta forma de colaboração não cria muito envolvimento entre os intervenientes. A parceria, por outro lado, funciona mais a nível da partilha da tomada de decisão e da ação conjunta". (BALSAS, 2000, p. 27)

O autor alerta para os principais pontos de preocupação no estabelecimento e manutenção das parcerias, dentre os quais encontra-se o receio de perda de identidade institucional, uma vez que as decisões são tomadas em conjunto pelos vários parceiros, e a incapacidade de atingir consensos devido à existência de objetivos diferentes, ou devido a uma visão limitada do que se pode atingir com a parceria, ou ainda devido à falta de interação entre os líderes da comunidade.

Com relação às parcerias público-privadas, Maleronka (2010) aponta que é possível distinguir duas definições: as PPPs em sentido estrito e as PPPs em sentido amplo, sendo que ambas traduzem novos padrões de relacionamento entre Estado, mercado e sociedade. As questões que são abordadas através dessas parcerias dizem respeito à crise enfrentada pelo Estado e ao ajuste da máquina pública aos novos desafios impostos pela democracia e pelo processo de globalização. Em sentido estrito, a PPP constitui um mecanismo de financiamento de obras e serviços de interesse público. O sentido amplo da PPP compreende um arranjo de trabalho baseado no comprometimento mútuo entre uma organização do setor público e qualquer organização externa a ele. Ela também implica em um retorno para o parceiro privado, relacionado a um risco assumido por ele.

Nos Estados Unidos e na Europa a criação de parcerias público-privadas nos programas de requalificação urbana, surgem, em muitos casos, na sequência de políticas governamentais a nível central. Em muitos dos programas de apoio federal, ou europeu, é um requisito principal que se constituam parcerias para o desenvolvimento de projetos econômicos e sociais. Esta política leva a que haja uma responsabilização muito maior do setor privado e uma partilha mútua dos riscos de investimentos entre os poderes públicos, o setor privado e as associações de caráter cívico ou voluntário. Como conclusão do seu estudo sobre o urbanismo comercial e as parcerias público-privadas, Balsas (2000) pontua que tanto a experiência americana como a inglesa mostram que apenas a participação dos

setores público e privado, de um modo coordenado, numa nova organização independente é capaz de promover a mudança positiva necessária no centro das cidades.

Esta postura do poder público com relação ao envolvimento dos diversos entes privados reflete o conceito do empresariamento destacado por Harvey (1996). O novo empresariamento tem como característica central a noção de “parceria público-privada” na qual as tradicionais reivindicações locais estão integradas com a utilização dos poderes públicos locais para tentar atrair fontes externas de financiamento, novos investimentos diretos ou novas fontes geradoras de emprego. No entanto o autor ressalta que o novo empresariamento urbano tem como objetivo político e econômico imediato (embora não de forma exclusiva) muito mais o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico.

A experiência norte-americana em projetos de intervenção urbana possui um formato difundido em diversos países e ilustrativo em termo de parcerias público-privadas: os BIDs (Business Improvements Districts). É um modelo de governança urbana compartilhada, autorizado pelo poder público, que surge voluntariamente para melhorar e dinamizar os negócios de uma área específica através de serviços complementares viabilizados por autotaxação (tributação das propriedades comerciais).

“Disseminaram-se como solução contemporânea para o problema do crescimento econômico local e da renovação urbanística, e nem sempre estão relacionados com o declínio do comércio. Caracteristicamente, estas organizações fornecem serviços de bem-estar aos pedestres (consumidores) com a expectativa de ampliação das receitas e valorização dos imóveis.” (RODRIGUES, 2012, p. 83).

Este formato de programa conta com o protagonismo de associações comerciais que representam os interesses dos comerciantes locais. No caso dos Estados Unidos, onde o programa começou, contou com o apoio da International Downtown Association (IDA) na criação da legislação para a formação dos BIDs e na assistência técnica às comunidades que se interessam em iniciar mecanismos de revitalização urbana, dando mais suporte às ações concretas. Com o amadurecimento dos BIDs, a sua instituição passou a ser precedida da criação de leis para viabilizar esse sistema de tributação e garantir um orçamento constante a ser investido na região.

Os BIDs ou organizações semelhantes foram identificados através do mundo: África do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Japão e alguns países da Europa. Apesar da autonomia dos estados norte-americanos e da expansão para outros países, os critérios de criação de um BID e formas de atuação são relativamente comuns: a) a iniciativa é dos comerciantes que se organizam em uma associação formal, preparam um programa e um orçamento que serão submetidos ao poder local para apreciação; este por sua vez é responsável por organizar consultas públicas ou determinar critérios de aprovação dos BIDs; b) a autarquia local pode determinar e aprovar os limites orçamentários e determinar quais os serviços que podem ser desenvolvidos (caracterizando o modelo de gestão pública delegada); c) os comerciantes são responsáveis pela coordenação das ações de gestão; d) quanto à

duração, em geral são autorizados períodos de funcionamento de 2 a 4 anos, renovados pela vontade da comunidade local (votação) em função do desempenho positivo da organização.

Outros programas de urbanismo comercial têm sido desenvolvidos, com destaque para o MSP (Main Street Program) nos Estados Unidos e o TCM (Town Centre Management) no Reino Unido. O que é importante destacar é a diversidade de soluções de arranjos e distribuição de responsabilidade e poder entre os diferentes órgãos e associações, alguns contando com doações privadas voluntárias, ou outros mecanismos para captar verbas privadas. É comum o reconhecimento da necessidade de se conseguir uma maior participação do setor privado (aqui destacando as corporações e as organizações de solidariedade), assim como a necessidade de se conseguirem financiamentos sustentáveis, não apenas subsídios públicos, o que leva a que seja necessário encontrar respostas adequadas para uma efetiva requalificação dos centros urbanos, com enfoque na revitalização do comércio tradicional no centro das cidades (BALSAS, 2000).

Vargas e Castilho (2009), ao analisarem intervenções em centros urbanos no Brasil, concluem que é preciso haver uma conscientização da importância do estabelecimento de parcerias entre setor público e privado e consequente maturidade do processo. “Por apropriarem-se direta ou indiretamente dos benefícios gerados, os proprietários de imóveis e comerciantes incluídos nas áreas de influência dos projetos de intervenção devem remunerá-los devidamente, conforme os vários exemplos implantados em diversos países dos Business Improvement District (BID)” (VARGAS & CASTILHO, 2009, p. 281-282).

“A participação e a gestão dos proprietários e dos indivíduos diretamente relacionados às áreas de intervenção são a força motriz de programas como o Main Street. Programas com estrutura similar vêm sendo esboçados pelas ações locais e pelas ruas comerciais em São Paulo, mas a maior parte deles ainda está centralizada em questões como a melhoria da infraestrutura física, em detrimento da eficiência da administração dos seus próprios negócios, e na expectativa da participação do Estado como organizador, investidor e executor.” (VARGAS & CASTILHO, 2009, p. 282).

## **Considerações finais**

Com a ascensão de outras formas de poder após a crise mundial e o avanço na globalização, os projetos urbanos têm se destacado como formas contemporâneas de produção e intervenção na cidade. Neste artigo buscou-se destacar as definições de projeto urbano que colocam luz à multiplicidade de agentes que nele se relacionam, ressaltando o projeto urbano como objeto de mediação e parceria.

No contexto social atual as cidades se tornam responsáveis por atrair investimentos e promover o desenvolvimento econômico e social e por isto buscam se adequar para receberem novos investimentos privados e abrigarem empresas com grande lucratividade e poder de investimento. Para isto prioriza a criação de um ambiente urbano atrativo, em uma situação de valorização imobiliária e beneficiamento de grupos hegemônicos. Harvey (1996), ao discutir o “empresariamento urbano” também reforça o papel dos diferentes atores que

compõem a cena política atual, que disputam o “jogo dos ativismos locais”, apesar de que muito frequentemente com objetivos totalmente diferentes.

O processo de organizar o espaço é tão mais conflituoso quanto maior a densidade social do território. A compreensão da complexidade de entidades que disputam o poder e influenciam na construção dos projetos de intervenção urbana, também deixa claro que não faz mais sentido uma divisão simplificada entre público e privado, e sim há uma tríade entre o poder público, as corporações e a sociedade.

Este artigo buscou discutir a questão da governabilidade e dos conceitos de parceria que se colocam neste novo paradigma, em que diferentes esferas se relacionam na produção da cidade. Isto se reflete na definição de projeto urbano como articulador de diversos interesses (entendendo tanto o público tanto o privado como compostos por uma constelação de grupos organizados) e alertar para o papel da sociedade na construção das cidades e neste campo de disputa que é o projeto urbano.

As redes se tornam cada vez mais complexas e se faz necessário incorporar questões de desenvolvimento social e econômicos nos projetos urbanos, além da tradicional preocupação sobre a requalificação da componente física. Avança-se no conceito de mercado socialmente necessário, ou seja, não existe apenas o corporativo, que domina as forças hegemônicas, também existe um mercado socialmente necessário, que atua na cidade contemporânea. Com isto, o Estado não está perdendo força, mas é necessário incorporar um conjunto de novos agentes e processos que o Estado não consegue mais regular e, muitas vezes, não tem interesse.

## Referências

- ABASCAL, E. H.; ALVIM, A. A. T. B. **Cidade e espaço público**: considerações sobre o papel dos projetos urbanos em áreas alvo de Operações Urbanas em São Paulo. Recife: Enanpur, 2013.
- ALVIM, A. A. T. B.; ABASCAL, E. H. S.; MORAES, L. G. S.. Projeto urbano e operação urbana consorciada em São Paulo: limites, desafios e perspectivas. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 213-233, jan/jun 2011.
- ASCHER, F. **Les nouveaux principes de l'urbanisme**. Paris: L'Aube, 2001.
- BALSAS, C. J. L. **O urbanismo comercial e as parcerias público-privado para a gestão do centro das cidades, ensinamentos da experiência estrangeira**. Lisboa: Observatório do Comércio / University of Massachusetts, 2000.
- CUENYA, B. Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 185-212, jan/jun 2011
- HIRST, P.; THOMPSON, G. Globaliza o, Governabilidade e Estado-Na o. In: \_\_\_\_\_. **Globaliza o em questão**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.

FARIA, J. E. Pluralismo, Auto-organização, Reflexividade. In: \_\_\_\_\_. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável?** Brasília: Instituto de Política, 2000.

HARVEY, D. Do gerenciamento ao empesariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: **Espaços e Debates**, Ano XVI, 1996, pág. 48 – 64.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea**: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana. Tese (doutorado) – FAUUSP, São Paulo, 2010.

RODRIGUES, E. R. R. **Shopping a céu aberto no Brasil**: transformações, estratégias e perspectivas da rua comercial na sociedade de consumo contemporânea. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANTOS, B. S. O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. In: **Boletim da Faculdade de Direito**. Universidade de Coimbra, número especial em homenagem ao Prof. Dr. J. J. Teixeira Ribeiro, Coimbra, 1979, pp. 227-341.

SILVEIRA, C. Mo. **Desenvolvimento local**: marcos conceituais e históricos. Rede Dlis, 29 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.mobilizadores.org.br/textos/desenvolvimento-local-marcos-conceituais-e-historicos/>>. Acesso em 06/06/2015.

SOMEKH, N.; CAMPOS NETO, C. M. **Desenvolvimento local e projetos urbanos**. 2005. Disponível em: <[http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059\\_01.asp](http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq059/arq059_01.asp)>. Acesso em 13/09/2014

VARGAS, H. C.; Castilho, A. L. H. **Intervenções em Centros Urbanos**: objetivos, estratégias e resultados. Barueri: Manole, 2009