

PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA LOCAL E COMPLEXIDADE

UMA REINTERPRETAÇÃO DO LEGADO DO
PROJETO EIXO TAMANDUATEHY (SANTO ANDRÉ)

JEROEN KLINK

R E S U M O *O artigo problematiza a literatura crítica sobre o Projeto Eixo Tamanduatehy (Santo André) no sentido de enraizá-la na trajetória específica da cidade de Santo André e de contribuir com a reflexão sobre o significado das “experiências reais” de planejamento estratégico urbano no cenário atual da globalização neoliberal. Argumentamos que a ausência de uma leitura de três dimensões entrelaçadas dificultou uma compreensão adequada do legado deste projeto, isto é: (I) a construção política e contestada da escala local, além de seu significado para a disputa de hegemonia sobre a gestão urbana; (II) o planejamento estratégico, a neoliberalização e a emergência de uma representação hegemônica do espaço urbano a partir do Projeto Eixo Tamanduatehy e (III) planos, projetos estratégicos e a emergência de novos espaços de representação.*

P A L A V R A S - C H A V E *Empresariamento urbano; planejamento estratégico; Projeto Eixo Tamanduatehy.*

INTRODUÇÃO – MONTANDO A CENA

Em 21 de novembro de 2001, o que seria uma das últimas aparições do então prefeito de Santo André antes da sua morte, Celso Daniel e Carlos Vainer (professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro) debateram a problemática do poder local, e o alcance das estratégias locais na produção de cidades mais justas e com melhor qualidade de vida.¹

O teor do debate foi emblemático em um período marcado pelas críticas intensas em torno do chamado empresariamento (Harvey, 1989) do planejamento e gestão na cidade de Santo André. Aproximadamente quinze anos após o esgotamento do keynesianismo/fordismo nos países centrais, fato que agora é também presenciado nos países semiperiféricos, considerando a queda do nacional-desenvolvimentismo, a crescente hegemonia do discurso neoliberal e o processo de reestruturação produtiva (este último gerando imensos corredores industriais obsoletos), um planejamento urbano virado “de ponta-cabeça” (Hall, 1995, p.407). No capitalismo informacional-global, as cidades transformar-se-iam em sujeitos-protagonistas privilegiados para a articulação de novas identidades e oportunidades atreladas a um mundo pós-industrial de serviços de ponta (Borja; Castells, 1997; Borja, 1995; Castells; Borja, 1996). Até as cidades supostamente administradas pelas forças progressistas, como Santo André, estariam imersas em uma disputa *hobbessiana* pela atração do capital internacional, por meio de mecanismos de planejamento estratégico e de grandes projetos urbanos estruturantes do território (Fernandes, 2001). A escala local, por meio do empresariamento urbano, estaria transformando a “obsolescência

1 Debate “A cidade como máquina de crescimento. Limites e potencialidades do protagonismo local no cenário internacional”, organizado na Universidade de São Caetano do Sul, em São Paulo.

momentânea” das estruturas industriais do fordismo em novas trajetórias de valorização imobiliário-financeira (Alvarez, 2008; Fix, 2001). O ideário do urbanismo competitivo não apenas marcaria o início de uma fase de importação “de ideias fora do lugar”, mediada pelos consultores internacionais, mas também de eliminação dos conflitos intraurbanos em torno do ambiente construído, em prol de “uma cidade do pensamento único” (Aran-tes, Vainer, Maricato, 2000, p.7-9).

O Projeto Eixo Tamanduatehy, concebido na gestão de Celso Daniel no período 1997-2000 como uma das âncoras da estratégia local “Santo André – Cidade Futuro”, estava também inserido nestas polêmicas sobre o empresariamento urbano e o planejamento estratégico local (Araujo, 2004; Brandão, 2003). No final dos anos 1990, tal Projeto consolidou-se como objeto privilegiado de uma crescente reflexão crítica acerca das transformações no planejamento e gestão das cidades latino-americanas em um cenário marcado pela globalização neoliberal (Maricato, 2000; Alvarez, 2008; Figueiredo, 2005; Sakata, 2006).

Entretanto, diferentemente da tradição crítico-estruturalista, muitas pesquisas sobre o Eixo Tamanduatehy acabaram priorizando a fase inicial “comunicacional” do Projeto, em detrimento de uma leitura mais histórica da sua trajetória, bem como de suas clivagens com a gestão local como um todo. Curiosamente, vários trabalhos também dissociaram a avaliação do Projeto Eixo Tamanduatehy de uma análise da construção político-relacional contestada das próprias escalas, em geral, e da local, em particular, assim como menosprezaram as implicações disso na disputa de hegemonia sobre a gestão local. Conforme aponta a literatura relacionada ao tema (Lobão; Martins; Rodríguez-Pose, 2009), não há nada inerente à escala (local), pois esta ao mesmo tempo influencia e é moldada pelos atores em função dos seus interesses. A ausência dessa leitura das dinâmicas contestadas de escalas, agentes e interesses dificultou uma compreensão das complexidades que cercavam o Projeto Eixo Tamanduatehy, em geral, e seu papel na produção e reprodução do espaço urbano na cidade de Santo André, em particular. Além disso, a literatura crítica analisou o Projeto como um receptáculo das ideias associadas às estratégias de revitalização urbano-metropolitana que marcavam a crise do fordismo e do keynesianismo-espacial nos países centrais. Na prática, tal leitura permitiu um enquadramento ideológico-imaterial do Eixo e da estratégia de desenvolvimento preterida como representações hegemônicas do espaço urbano e regional, no entanto, sem dialogar com as especificidades materiais que cercavam a gestão concreta do processo de reestruturação produtiva na cidade de Santo André. Por fim, a reflexão sobre o Eixo não aprofundou a emergência, quase dialética, de novos espaços de representação que influíram sobre a condução do próprio Projeto, principalmente a partir da discussão do novo Plano Diretor Participativo.

O objetivo deste artigo não será o de retomar detalhadamente as diversas etapas de implantação e os resultados do Projeto em termos de desenvolvimento urbano do município, tendo em vista já haver uma literatura consolidada sobre o tema (Moro, 2002; Sakata, 2009; Uemura, 2011). Buscamos problematizar a literatura crítica existente sobre o Projeto, para, assim, contribuímos para a compreensão de algumas complexidades que cercaram o planejamento da cidade e o projeto Eixo Tamanduatehy. Argumentamos que os debates pouco avançaram na análise de três dimensões entrelaçadas, isto é: (i) a construção política e contestada da escala local e seu significado para a disputa de hegemonia sobre a gestão; (ii) o planejamento estratégico, a neoliberalização e a emergência de uma representação hegemônica do espaço urbano e regional a partir do Projeto do Eixo e (iii) planos, projetos e os novos espaços de representação.

Após esta introdução, organizamos o artigo em três seções. Na próxima, resumimos o ambiente socioeconômico e político que norteou a formulação do Projeto Eixo Tamanduatehy. Na segunda, apresentamos uma síntese das críticas em relação ao Projeto, enquanto, na terceira seção, desenvolvemos uma interpretação alternativa do significado do referido Projeto. Com base na experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André, apresentamos, nas considerações finais, algumas reflexões para uma agenda de pesquisa crítica sobre o empresariamento urbano que faça jus às complexidades de trajetórias geo-históricas específicas das cidades brasileiras em um cenário de globalização neoliberal.

LOCALIZANDO O PROJETO EIXO TAMANDUATEHY NA GESTÃO URBANA DE SANTO ANDRÉ

Há extensa bibliografia sobre a fase pós-1990 no processo de globalização financeira e de reestruturação produtivo-tecnológica, assim como seus entrelaçamentos com o regime de organização e intervenção territorial do Estado brasileiro, em geral, e com a produção e reprodução do espaço urbano e regional, em particular (Costa, 2007; Pacheco, 1998; Leitão, 2009; Fiori, 1995).

De forma sintética, desta literatura emerge uma caracterização sombria da dinâmica urbano-metropolitana no Brasil nos anos 1990. A abertura macroeconômica descontrolada e o esgotamento de um regime de organização e atuação centralizada e uniformizada do Estado nacional na produção do espaço urbano e regional, associado ao chamado keynesianismo-espacial, também geraram no Brasil um cenário macroinstitucional de governanças locais instáveis e altamente competitivas (Klink, 2011; Denaldi, 2011; Brenner, 2004).

O impacto dessas transformações e do processo mais antigo de “macrodesconcentração concentrada” dos anos 1970, que já vinha desencadeando transferências de plantas industriais do ABC para outras regiões dentro e fora do Estado de São Paulo (Diniz, 1993; Cano; Cappa; 1996), foram dramáticos para o ABC, em geral, e a cidade de Santo André, em particular (Rodríguez-Pose; Tomaney; Klink, 2001; Conceição, 2008; Anau, 2001). Assim como nas demais áreas urbanas e metropolitanas, já comprometidas pelo modelo de industrialização de baixos salários (Maricato, 1996), Santo André viu-se diante de um quadro de fratura industrial, que se refletiu na emergência de antigas áreas industriais abandonadas ou subutilizadas, nas altas taxas de desemprego e na precarização das relações de trabalho. Foi também neste período que a exclusão socioespacial aprofundou-se, o que se expressou no crescimento acentuado dos assentamentos precários (Denaldi, 2003).

Em 1997, com uma percepção sobre alguns destes desafios que cercavam a sua (segunda) administração e dentro de uma visão de planejamento de longo prazo para a cidade, Celso Daniel concebeu o Projeto Eixo Tamanduatehy.² O referido projeto procurou mobilizar os diversos atores em torno da formulação de uma estratégia de revitalização do corredor industrial semiabandonado e subutilizado, localizado ao lado da Avenida dos Estados, a antiga ferrovia Santos-Jundiaí e quadras lindeiras e a várzea do rio Tamanduateí, cujo território fazia parte do antigo eixo de industrialização do início do século passado, localizado entre a cidade de São Paulo e o Porto de Santos (Figura 1) (Bruno; Denaldi, 2009).

2 O programa Cidade de Futuro representou um esforço de planejamento estratégico que buscava estabelecer o elo entre o curto, médio e longo prazo. Agrupou um conjunto de programas estruturantes da prefeitura, como o programa integrado de inclusão social (posteriormente transformado no Programa “Mais Igual”), o planejamento e gestão participativa das áreas mananciais (incluindo Parque Andreense e a Vila Paranapiacaba) e o programa de revitalização do centro e dos centros de bairros, entre outros.

Figura 1 – Santo André: área urbana e área de proteção dos mananciais



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU), Departamento de Projetos Urbanos.

Cabe ressaltar que a área do Eixo concentrou uma parcela importante do espaço de reestruturação produtiva na cidade de Santo André, com presença significativa de grandes galpões industriais vazios e abandonados, e de contaminação do solo urbano associada à ocupação industrial realizada sem controle ambiental desde o início do século XX, gerando altos riscos financeiros de investigação, remediação e aprovação de empreendimentos no Estado e na prefeitura. A segregação física proporcionada pela presença da ferrovia e da Avenida dos Estados, com poucas transposições para os demais centros da cidade, e o zoneamento exclusivamente industrial previsto na legislação municipal e estadual dos anos 1970, apenas reforçaram a baixa demanda por uso residencial e certo isolamento do território do Eixo. Portanto, um dos pressupostos que norteava o desenho inicial do Projeto Eixo Tamanduatehy era o das relações imbricadas entre a estratégia de desenvolvimento para a cidade e a pactuação e negociação entre os agentes acerca da utilização desta área.

No período que vai de 1997 (início do planejamento do projeto) até 2005 (execução do novo Plano Diretor aprovado), o Projeto Eixo Tamanduatehy sofreu mudanças no discurso, na condução e na moldagem com a própria estratégia local como um todo (Coutinho et al., 2010). Como discutiremos mais adiante, longe de representar etapas nitidamente separadas que se sucederam em um processo histórico linear (Brownill, 2010), podemos, mesmo assim, diferenciar três grandes fases entrelaçadas que marcaram a trajetória do Projeto:

1. 1997-2000: a fase *comunicacional de mobilização de lideranças da sociedade* em torno de uma visão global acerca do futuro da área do Eixo e do seu papel transformador do espaço urbano e regional. Inicialmente, equipes de consultores nacionais e internacionais interagiram com o grupo gestor do Eixo (diretamente ligado ao gabinete do prefeito) no âmbito de um processo de discussão interna sobre as chamadas novas centralidades metropolitanas que seriam desencadeadas a partir do Projeto. Em seguida, no âmbito de seu lançamento, as propostas temáticas dos consultores (mobilidade e conectividade; áreas verdes, parques e ambiente urbano de qualidade; quadras e

volumetria; espaços públicos etc.) foram apresentadas e divulgadas em uma série de eventos de grande porte com exposição na mídia nacional. As propostas não concretizaram a ideia motriz da nova centralidade, mas a concepção remeteu-se à possibilidade de a região superar o seu papel de subúrbio industrial e de espaço de passagem entre a capital e o Porto de Santos (Sakata, 2009).

2. 2001-2002: a fase *de aterrissagem*, por meio da elaboração de um conjunto de diretrizes e de um projeto-síntese após o lançamento do Projeto propriamente dito. O objetivo foi avançar na operacionalização do Projeto, transformando a visão difusa sobre as novas centralidades metropolitanas em algo que poderia vir a ser o Plano Diretor do Projeto Eixo Tamanduatehy. A condução do Projeto foi transferida para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Social. Também foi criado um grupo promotor, com participação de segmentos empresariais e lideranças da sociedade, desmobilizada já em 2000. Por razões que discutiremos mais adiante, a Prefeitura enfrentou dificuldades para dar sequência à fase “visionária” do Projeto e avançar na direção de um *master plan* territorial para o Eixo Tamanduatehy. Na prática, essa fase caracterizou-se pela negociação de uma série de operações urbanas consorciadas, aprovadas por leis específicas, em função da necessidade de adequar os espaços para usos comerciais e de serviços onde outrora fora uma zona exclusivamente industrial conforme legislação então em vigor (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006; Coutinho et al., 2010).³ O projeto-síntese também incorporou alguns empreendimentos que já estavam em negociação, como o Shopping ABC Plaza, a Cidade Pirelli e o Auto Shopping Global.
3. 2003-2005: a fase da *imersão do Projeto no novo Plano*. Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a prefeitura desencadeou, a partir de 2002, uma ampla mobilização da sociedade em torno da discussão, elaboração e aprovação de um novo Plano Diretor alinhado com a chamada função social da propriedade (Klink; Denaldi, 2011). A responsabilidade pela condução do Projeto Eixo Tamanduatehy mudou para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Dois anos e meio de negociação e articulação resultaram na aprovação do novo Plano Diretor em dezembro de 2004, definindo o Eixo como projeto de requalificação urbana, aplicando no seu território um conjunto de instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (Bruno; Denaldi, 2009).

Não retomamos aqui a análise detalhada do impacto do Projeto Eixo Tamanduatehy, ou das operações consorciadas, sobre o desenvolvimento urbano do município, mas propomos uma reinterpretação do legado de tal Projeto, a partir de uma discussão crítica da literatura.

NEOLIBERALIZAÇÃO, REPRESENTAÇÕES HEGEMÔNICAS DO ESPAÇO E O PROJETO EIXO TAMADUATEHY

Embora um levantamento mais sistemático sobre os efeitos das ‘novas políticas urbanas’ sobre a gestão das cidades brasileiras ainda esteja por ser feito, já se dá conta na literatura de estratégias competitivas para atração de investimentos em andamento no país. No curso dos anos 90, vão se identificando os parâmetros ‘da nova política urbana’ na gestão de cidades como Rio de Janeiro, Curitiba e, *de certa forma, até mesmo Santo André*. (Fernandes, 2001, p.41, grifo nosso).

3 Como veremos adiante, o Plano Diretor de 1996, então em vigor, apresentava um zoneamento funcional que reservava papel importante para as áreas exclusivamente industriais.

A crítica às “novas políticas urbanas”, isto é, ao empresariamento urbano, está enraizada nas experiências de revitalização urbana nos países centrais (Harvey, 1989; Brenner; Theodore, 2002). Considerando que tal narrativa crítica também orientou uma parcela da literatura sobre o empresariamento no Projeto Eixo Tamanduatehy, sintetizamos aqui seu principal fio lógico (Arantes; Maricato; Vainer, 2000; Compans, 2005; Fernandes, 2001).

Um primeiro elemento do raciocínio refere-se ao limite da ação local em um cenário de globalização financeira e de reestruturação produtiva. Encontramos aqui variações ao tema da insuficiência ou do caráter contraproducente do desenvolvimentismo local (Brandão, 2003). Pois, apesar do processo de reestruturação produtiva e financeira ter fragilizado o Estado-Nação, este continuaria desempenhando papel central na articulação das políticas de desenvolvimento do território. No caso da União Europeia, por exemplo, isso se reflete na presença ativa da escala nacional na articulação dos fundos públicos para a reconversão territorial. As estratégias de desenvolvimento econômico local endógeno articuladas em torno das redes de micro e pequenos empresários, aglutinados nos distritos *marshalianos*, estariam condenadas ao fracasso à luz da assimetria de poder entre as empresas transnacionais oligopolistas e o capital financeiro, de um lado, e os governos locais, de outro, o que transformaria a articulação local em leilão invertido entre Estado e setor privado (Martinelli; Schoenberger, 1994). Em uma visão mais sombria desta vertente, uma ampla aliança entre as agências multilaterais – que desde os anos 1980 pregam um ciclo virtuoso de competitividade urbana e de erradicação da pobreza urbana desencadeado pela boa governança urbana (Banco Mundial, 1991) – as empresas transnacionais e as chamadas coalizões locais de crescimento, compostas pelos empresários locais e pelo capital imobiliário (Logon; Molotch, 1987), transformariam a escala local em um receptáculo das estratégias de acumulação do capital (Fernandes, 2001, p.35).

Outro elemento da crítica refere-se ao fato de que o empresariamento urbano dissemina uma representação hegemônica acerca da produção e reprodução do espaço urbano nos países semiperiféricos, culminando na consolidação do chamado Consenso de Washington e do pensamento único na escala local (Vainer, 2000, p.84-90). Elemento central nesse raciocínio é o conceito do empreendedor (Harvey, 1989; Hall, 1995, p.407-31). No sentido estrito, um empreendedor corre risco, busca antecipar o futuro e assume uma postura mais flexível. Aplicado ao contexto das experiências de revitalização nos países centrais, um *governo local* empreendedor usa o fundo público e a regulação para alavancar mudanças na trajetória das cidades afetadas pela crise no fordismo. A gestão empreendedora rompe com o planejamento modernista-funcionalista que ambicionava moldar o território como um todo. Além disso, considerando a aceleração do tempo e do espaço e a dificuldade que isso gera para produzir diagnósticos integrados (que virariam rapidamente obsoletos), o empreendedorismo urbano limita-se a intervenções cirúrgicas em pontos do território urbano, mas que, ao mesmo tempo, potencializariam mudanças rumo à cidade desejada do futuro (Borja, 1995; Castells; Borja, 1996). Emerge, assim, um planejamento por meio de projetos estratégicos em torno da revitalização de portos, rios urbanos, ferrovias e corredores industriais, sempre com forte carga midiático-comunicacional, impulsionado pela aquisição pública de áreas, pelo regime de propriedade pública de terra, pelos investimentos em infraestrutura urbana e despoluição dos ativos urbanos degradados (terrenos, rios etc.), e, por último, mas não menos importante, pela flexibilização da legislação urbanística (Brenner; Theodore, 2002; Arantes; Vainer; Maricato, 2000).

Entretanto, o que está em jogo com o empresariamento urbano vai além de azeitar o fundo público e a capacidade regulatória do Estado em torno de um pacto para o crescimento

econômico local. A cidade empreendedora também desempenha papel-chave nas chamadas dimensões imateriais, isto é, na criação de uma consciência coletiva acerca da gravidade da crise econômica, e, ao mesmo tempo, das oportunidades para a atração de novas atividades econômicas. A sensação subjetiva acerca da crise urbana representa um analgésico para os conflitos entre o capital e o trabalho em torno do ambiente construído e prepara o terreno para uma estratégia urbana “patriótica” de consenso em prol da inserção virtuosa no capitalismo global. A gestão estratégica da crise urbana obriga a proclamação do fim dos conflitos intraurbanos e a substituição da *polis* – que constitui o espaço-tempo da política e da negociação dos conflitos – pela *city* – situada no espaço-tempo acelerado dos negócios (Vainer, 2000, p.95-100).

Na mesma linha, autores como Logon e Molotch (1987) contribuíram para o debate sobre o papel ideológico das chamadas coalizões locais de crescimento nos países centrais. Tais coalizões buscam maximizar o valor de troca da cidade em detrimento do seu valor de uso, este último ancorado nas vivências e experiências quotidianas dos moradores. Neste cenário, o governo local está diretamente comprometido com a gestão da desindustrialização, mediando um processo de obsolescência temporária das áreas industriais, seguida pela sua revalorização por meio da execução de grandes projetos urbanos com forte componente financeiro-imobiliário (Harvey, 2005, p.95-127). Esta literatura internacional também influenciou a crítica brasileira. Alvarez (2008), por exemplo, analisa o papel do Projeto Eixo Tamanduatehy na reprodução do espaço, articulando, via o orçamento municipal e a regulação urbanística, uma dialética semelhante de desvalorização de terrenos industriais obsoletos e sua subsequente revalorização em função da emergência de novos usos associados ao terciário avançado. Estaria em jogo, portanto, um aumento gradual do valor de troca da cidade, em detrimento de seu valor de uso, e, em última instância, “pondo em xeque a reprodução da própria vida” (Alvarez, 2008, p.93).

Para agravar esse cenário sombrio, uma representação do espaço que elimina a existência do conflito em torno do ambiente construído também reduz as janelas de oportunidades para a emergência de outros espaços de representação e arenas que pudessem contestar a visão hegemônica acerca da dinâmica urbana (Cox, 1995).⁴ Na prática, portanto, as estratégias de empresariamento urbano, como as do Eixo Tamanduatehy, representariam um obstáculo imaterial-ideológico para desenvolver o que Randolph (2007, p.10) chama de “planejamento subversivo”, ou, na terminologia de Pieterse (2008, p.104), “uma transgressão silenciosa à ordem urbana”.

⁴ E, ironicamente, de acordo com Vainer (2000), é exatamente nessa dimensão (imaterial) que a escala local poderia apresentar capacidade contestatória do modelo neoliberal. Veja também Harvey (2005, p.237-9) na discussão sobre os chamados espaços de esperança.

PROBLEMATIZANDO O LEGADO DO EIXO TAMANDUATEHY

No que segue, apresentamos uma reinterpretação do legado do Eixo a partir de três argumentos entrelaçados.

A CONSTRUÇÃO POLÍTICA E CONTESTADA DAS ESCALAS E O SIGNIFICADO PARA A DISPUTA DE HEGEMONIA SOBRE A GESTÃO LOCAL

Paradoxalmente, enquanto uma melhor compreensão do conceito de escala é crucial para avançar na avaliação dos limites e potencialidades de estratégias locais, em geral, e de projetos estratégicos como o Eixo Tamanduatehy, em particular, os debates sobre o tema têm se caracterizado por certo viés dicotômico.

Encontramos, de um lado, uma vertente neolocalista à maneira de Borja e Castells (1997) de acordo com a qual as cidades representam protagonistas naturais (endógenas) à luz do novo cenário da economia internacional, e, de outro, os chamados neonacional-desenvolvimentistas, que interpretam o atual regime re-escalonado e competitivo de organização e intervenção territorial do Estado no pós-1990 em termos de fragmentação e neoliberalização do espaço nacional. De acordo com tal visão, o keynesianismo-espacial foi paulatinamente substituído por um neolocalismo competitivo, agravando as históricas disparidades intra e interurbanas no espaço nacional brasileiro. Para sair desta armadilha neolocalista, que é reforçada pelo clima ideológico alinhado ao consenso de Washington, a escala nacional desempenha papel crucial para retomar um projeto de desenvolvimento para o país, reconstruindo as complementaridades e solidariedades inter-regionais do nacional-desenvolvimentismo (Fernandes; Cano, 2005).

O debate esquematizado acima gerou um impasse, considerando que a escala não representa um recorte administrativo ou institucional (local, metropolitano, estadual, nacional, global), mas uma construção política (Vainer, 1995), imbricada entre as macroestruturas socioeconômicas mais amplas, de um lado, e, de outro, os processos de agenciamento, impulsionados pelos atores. Não há nada inerente à escala, pois ela reflete estratégias de múltiplos atores, que buscam construí-la como instrumento para alcançar seus interesses (Brown; Purcell, 2004; Pike; Tomaney, 2009; Johnson, 2008). Dessa interpretação alternativa emerge um conceito relacional e dinâmico de escala, de acordo com o qual, ao mesmo tempo, esta molda e é moldada pelas relações conflituosas entre agentes, interesses e dinâmicas socioeconômicas e políticos. Neste cenário, caracterizado pela complexidade e pela contingência (Healey, 1997), o resultado de estratégias locais nem está destinado ao fracasso (como alegam os neonacional-desenvolvimentistas), nem automaticamente gera um ciclo virtuoso à luz das vantagens “naturais” da escala local (como alegam os neolocalistas).

Esta leitura dinâmico-relacional das escalas tem outras implicações. No bojo do processo de descentralização e redemocratização, que marcou a trajetória brasileira a partir de meados dos anos 1980, encontramos um conjunto de movimentos contraditórios (Maricato, 2010). Presenciamos, ao mesmo tempo, o fortalecimento dos movimentos sociais, em busca da reforma urbana e da função social da cidade, e a emergência de coalizões locais conservadoras, organizadas em torno de uma agenda de crescimento econômico, e fortalecidas pela fragilização do keynesianismo-espacial, que procuram se apropriar da produção social da cidade. A leitura do significado da escala local no Brasil pós-nacional desenvolvimentista não pode ser dissociada desta disputa de hegemonia entre agentes e movimentos sobre o projeto de desenvolvimento local.

Curiosamente, conforme visto, a literatura sobre o desenvolvimento local e o empresariamento urbano no âmbito do Projeto Eixo Tamanduatehy incorporaram uma visão relativamente estática e monolítica sobre a escala local, apontando a prefeitura como prisioneira de uma triangulação de interesses, composta por coalizões locais, agências multilaterais (e seus consultores) e corporações transnacionais, centradas em torno de uma agenda de revalorização fundiário-financeira e de aumento do valor de troca da cidade.

Neste sentido, o debate deixou de interpretar a escala local em Santo André como uma arena contestada, na qual movimentos sociais em busca da reforma urbana e de recursos para urbanização e regularização de assentamentos precários, frações do capital (industrial, financeiro), trabalhadores e outros setores da sociedade civil organizada disputaram a hegemonia sobre a estratégia local, cujo resultado desta disputa não estava pré-

escrito no tempo e no espaço. Não surpreende, portanto, que a maior parte da literatura sobre o Eixo não conseguiu captar adequadamente as clivagens do Projeto com a própria gestão local. Ora, referindo-se aos estágios iniciais do Eixo, os trabalhos enquadraram a gestão local, até então considerada de esquerda, no modelo empresarial, ora interpretaram a “imersão do Eixo” na construção do Plano Diretor Participativo e a política de urbanização dos assentamentos precários como facetas de uma estratégia incompleta de valorização “do local”, alinhada com a agenda de produtividade urbana das agências multilaterais e dos consultores internacionais.⁵

NEOLIBERALIZAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO HEGEMÔNICA DO ESPAÇO URBANO A PARTIR DO PROJETO DO EIXO

O Projeto Eixo Tamanduatehy não pode ser mecanicamente enquadrado na tradição de empresariamento que caracterizou as estratégias de revitalização urbano-metropolitana na Europa e nos Estados Unidos. Como vimos, o cerne dessas experiências foi a presença de um governo local empreendedor, assumindo os riscos iniciais associados à estratégia de reconversão por meio do orçamento público e da regulação. Além disso, essas experiências foram marcadas pela alavancagem do Estado sobre os mercados imobiliários (Meyer, 1999).

O Projeto Eixo Tamanduatehy não implicou em investimentos públicos orquestrados pelo governo local (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006; Sakata, 2006). A maior parcela das propriedades na área do Eixo pertenceu ao setor privado, enquanto a prefeitura, também em função do impacto da crise sobre o orçamento municipal, não efetuou investimentos em infraestrutura urbana no âmbito do Projeto.⁶ O argumento de que teria ocorrido uma flexibilização da legislação urbanística por meio das operações urbanas consorciadas da Avenida Industrial e do Projeto Cidade Pirelli também não procedeu (Alvarez, 2008). Na prática, o governo local se antecipou às alterações na legislação de uso e ocupação de 1996, que viriam a acontecer no sentido de permitir a transformação do zoneamento exclusivamente industrial para o uso misto. O Plano Diretor de 2004 consolidou tal zoneamento e, excetuando a área do Polo Petroquímico de Capuava, abandonou o instrumento das zonas exclusivamente industriais. Portanto, ao invés de proibir essas alterações à luz da legislação em vigor, ou então adiar a aprovação de novos empreendimentos na perspectiva de uma nova legislação urbanística alinhada com um tecido produtivo de plantas industriais mais enxutas, a Prefeitura permitiu as mudanças em troca de contrapartidas específicas. Interpretado dessa forma, e independente de como avaliar e contabilizar cada uma das operações consorciadas aprovadas por lei,⁷ ao invés de representar uma flexibilização da legislação urbanística, o governo local efetivamente buscou captar uma parcela da valorização da terra por meio da negociação de usos e mudanças de índices.

A falta de alavancagem do governo local “empreendedor” sobre a dinâmica dos mercados imobiliários também se refletiu no ritmo baixo de execução de projetos; na conjuntura econômica estagnada dos anos 1990 e com uma carteira de projetos predominantemente privados, não era de surpreender que vários empreendimentos sofressem sucessivos atrasos. O que seria uma exceção à regra, isto é, a viabilização rápida do complexo hoteleiro com um shopping na Avenida Industrial, deve ser atribuído à percepção do setor privado acerca das oportunidades à luz do caráter relativamente atrofiado desse setor no ABC Paulista.⁸

5 Ver, por exemplo, Alvarez (2008, p. 113-4) sobre o papel da política de inclusão social e da urbanização de favelas. “Estas considerações iluminam a percepção de que as políticas urbanas chamadas, muitas vezes inclusivas, e desenvolvidas a partir dos anos 1990, têm um claro limite porque não apontam a superação da contradição que fundamenta a produção do espaço urbano, que é a da produção socializada e apropriação privada, pouco interferindo na hierarquização, fragmentação e funcionalização da cidade. Ao contrário, como estes projetos são pontuais, acabam, muitas vezes, por aprofundar a hierarquização, pois favelas que são urbanizadas e participantes de projeto de “inclusão” acabam se diferenciando, das demais da cidade, atraindo pequenos comerciantes e prestadores de serviços, valorizando os imóveis”.

6 Os investimentos na macrodrenagem e na contenção de enchentes na Avenida dos Estados, e a cessão do terreno municipal para a implantação da Universidade Federal do ABC, mencionados por Alvarez como exemplos de empresariamento via o orçamento público e a regulação urbanística, não podem ser contabilizados dessa forma.

7 Não há consenso na literatura sobre o sucesso das operações urbanas consorciadas. Alvarez (2008) argumenta que várias das contrapartidas contabilizadas pela prefeitura ocorreriam de qualquer forma em função das exigências legais (polos geradores, impacto de vizinhas etc.). Na visão deste autor, a preocupação com a arrecadação financeira das operações consorciadas também mascara as contradições geradas pelas negociações e o conflito entre o valor de uso e valor de troca da cidade.

8 Ainda em 1997, por exemplo, a cidade de Santo André não possuía nenhum hotel de porte internacional. A operação da Avenida Industrial já estava em andamento antes do início do Projeto Eixo Tamanduatehy.

Entretanto, conforme argumentamos acima, se o Projeto do Eixo não poderia mecanicamente ser rotulado como “uma ideia fora do lugar”, isto é, a da revitalização do modo europeu ou norte-americano, ele não seria “um lugar fora das ideias”, no caso, das ideias tradicionalmente associadas às forças progressistas sobre o planejamento da função social e do direito à cidade (Arantes; Vainer; Maricato, 2000)? Pois, a estratégia midiática do Eixo não seria um convite para a cidade conscientizar-se acerca da gravidade da crise, amenizar seus conflitos intraurbanos em torno do ambiente construído e construir estratégias consensuais na disputa, contra as demais cidades, por uma fatia maior no mercado global de lugares? E, parafraseando a visão de Logon e Molotch (1987, p.12), o Eixo não representaria a matéria-prima para azeitar a máquina de crescimento, ora transformando a cidade em protagonista-empresa, com o seu prefeito-líder carismático, ora em objeto-mercadoria, por meio da criação de novas centralidades metropolitanas, com um governo local mediando a obsolescência temporária das antigas áreas industriais e a revalorização imobiliário-financeira de usos associados ao terciário de ponta (Alvarez, 2008)?

O Eixo tampouco correspondeu ao estereótipo “do lugar fora das ideias”. No contexto geo-histórico e econômico do ABC Paulista dos anos 1990 não era necessário uma consciência (falsa) acerca da crise, pois, conforme a literatura econômica sobre o tema apontou, esta última assumiu uma face bastante material e concreta (Anau, 2001; Borges, 2011). Entretanto, as estratégias econômicas para lidar com a crise e o Projeto do Eixo Tamanduatehy não se alinharam à ideia de uma disputa predatória entre cidades. Se o viés regional-metropolitano que deu origem ao Projeto e que se refletia no simbolismo do corredor industrial Santo André-São Caetano-Mauá, na presença da ferrovia e na busca pelas novas centralidades metropolitanas, mostrou-se difícil de operacionalizar, ao mesmo tempo, percebemos que o sistema de governança-colaborativa que emergiu ao longo dos anos 1990 nas cidades do ABC distanciou-se da caracterização de um regime neolocalista competitivo (Reis, 2005).

Além disso, a desvalorização das antigas áreas industriais no Eixo – de certa forma inerente a um processo de reestruturação produtiva que cria um tecido produtivo com plantas industriais mais enxutas – não deve ser confundida com uma estratégia na qual o poder local articula a obsolescência temporária do uso industrial, de um lado, e, de outro, a revalorização dos usos relacionados às novas centralidades metropolitanas, particularmente as de serviços e de finanças. (Alvarez, 2008; Fix, 2001). Até 2008, a gestão do processo de reestruturação industrial (ao invés da desindustrialização) (Borges, 2011) não saiu da pauta da agenda local em Santo André, o que se refletiu na articulação regional de iniciativas como o fomento aos arranjos produtivos locais nos segmentos de plásticos, autopeças e metal-mecânico, além do papel ativo do governo local de Santo André na estratégia multiescalar (envolvendo parlamentares, prefeitos da região, sindicatos de trabalhadores e os governos estadual e federal) em torno da ampliação do complexo petroquímico instalado nas cidades de Santo André e Mauá. Na prática, a política econômica de desenvolvimento local baseou-se na percepção da permanência importante da indústria (Conceição, 2008) e de uma fronteira difusa entre indústria e serviços, no sentido da industrialização dos serviços e da terceirização da indústria (Cocco; Galvão; Silva, 2003). Algumas iniciativas da prefeitura no período 2004-2006 em torno da valorização das redes logísticas no âmbito do Eixo reforçaram esta tendência. Por exemplo, no referido período a prefeitura contratou um estudo para explorar as potencialidades da logística e das novas tecnologias de informação e comunicação para a estratégia de desenvolvimento da cidade, particularmente no bojo dos macro-investimentos contemplados pelos agentes públicos

(Rodo-Anel, Ferro-Anel, Complexo Cassaquera, investimentos viários ligando a região ao aeroporto de Guarulhos etc.) e privados (terminal de transbordo rodo-ferroviário pela Cosipa) (Silva; Cocco, 2006).

Por fim, a estratégia de desenvolvimento local em Santo André e a do Eixo Tamanduatehy não parecem ter consolidado uma cidade do pensamento único em torno de uma estratégia “patriótica” de competitividade internacional. A aprovação do Estatuto da Cidade abriu uma nova arena de contestação e novos espaços de representação em torno da discussão e aprovação do Plano Diretor Participativo.

PLANOS, PROJETOS E OS NOVOS ESPAÇOS DE REPRESENTAÇÃO

Não é nosso objetivo aqui retomar a análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Santo André ou do seu conteúdo específico em termos da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade (Souza, 2011). Tampouco argumentaremos que o modelo de planejamento colaborativo-participativo (Healey, 1997; Innes; Booher, 1999; Randolph, 2007), que se propagou a partir da aprovação da nova geração de Planos Diretores, alinhados ao Estatuto da Cidade, representou um rompimento definitivo com as estruturas de poder que (re)produziram a segregação socioespacial nas cidades brasileiras (Klink; Denaldi, 2011).

Entretanto, a literatura sobre o Eixo pouco aprofundou as implicações da aprovação do Estatuto da Cidade em termos da emergência de novos espaços de representação no contexto específico de Santo André (Randolph, 2007; Pieterse, 2008; Klink; Denaldi, 2011). Resultado de uma disputa de quase duas décadas em torno da reforma urbana, o Estatuto da Cidade abriu uma arena para os governos locais progressistas, os movimentos de moradia e as organizações sociais não apenas disputarem outras representações do espaço urbano, mas também reivindicarem a institucionalização da função social da propriedade e do direito à cidade. Este período marcou, ainda, o reconhecimento da política de urbanização dos assentamentos precários como uma âncora da política habitacional a ser respaldada pelos instrumentos urbanísticos do Estatuto.

A elaboração e discussão do Plano Diretor marcaram a imersão do Eixo no planejamento geral da cidade, buscando, assim, romper com um estilo de gestão urbana que tem sido caracterizado em termos de um padrão de planos sem projetos e de projetos sem planos (Villaça, 2005; Santos, 2008). Para ampliar o acesso à terra urbanizada e à habitação, vários instrumentos foram regulamentados, tais como a criação e a delimitação de áreas vazias e ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A sobreposição de ZEIS e de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) no mesmo terreno, objetivou fazer com que as áreas vazias e subutilizadas delimitadas como ZEIS fossem destinadas à produção de moradia social. O Plano Diretor delimitou como ZEIS tanto os assentamentos precários do tipo favelas como os loteamentos irregulares e as áreas vazias. Delimitou 125 áreas ocupadas como ZEIS A, que totalizam cerca de três milhões de metros quadrados para promover sua recuperação e sua regularização fundiária. Também definiu como ZEIS B e C outras 39 áreas vazias, que totalizam cerca de 1,6 milhões de metros quadrados, prioritariamente destinadas à população com renda familiar de até três salários mínimos. Doze destas ZEIS localizavam-se no Eixo Tamanduatehy, somando cerca de 650 mil metros quadrados. No que se refere ao PEUC, foram delimitados 640 lotes notificáveis na macrozona urbana, que correspondiam a cerca de 6,5 milhões de metros quadrados. Até final de 2007, a prefeitura notificou cerca de 50% dos imóveis

enquadrados na primeira etapa. Foram notificados 45 lotes que correspondiam a cerca de 1,7 milhões de metros quadrados. Dentre estes, 14 lotes, que correspondiam a cerca de 650 mil metros quadrados, foram demarcados como ZEIS, sendo que cerca de 530 mil metros quadrados, ou 14 áreas, eram localizadas na área do Eixo Tamanduatehy (Bruno; Felipe; Denaldi, 2006).

A implantação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo, das ZEIS e do PEUC foi objeto de várias polêmicas, o que, ao mesmo tempo, estimulou a emergência de espaços alternativos para o debate com presença marcante para os movimentos sociais, ambientais e sindicalistas. O Plano Diretor não apenas serviu para alinhar o planejamento da cidade, e o do Eixo, com as discussões mais amplas sobre a função social da propriedade, mas também, e principalmente, para explicitar os inúmeros conflitos e as múltiplas visões sobre o que constituiu o projeto de desenvolvimento local na cidade de Santo André. Após dois anos e meio de discussões, coordenadas por uma prefeitura que estava comprometida com a qualidade do processo, o Plano Diretor foi aprovado em dezembro de 2004.

Entretanto, um Plano Diretor Participativo não se dissocia nem das relações de poder e dos conflitos em torno do ambiente construído, nem do modelo de desenvolvimento brasileiro, dinâmicas estas que frequentemente ofuscam a capacidade transformadora dos processos participativos. Há indícios de que o compromisso do governo local, eleito em 2008 com a aplicação do Plano Diretor Participativo e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, diminuiu (Uemura, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre o Projeto Eixo Tamanduatehy tem apresentado viés dicotômico, enquadrando em campos diametralmente opostos os simpatizantes do modelo de planejamento estratégico empresarial e seus críticos ardentes, o que não contribuiu para uma compreensão mais aprimorada das complexas transformações que caracterizaram o planejamento e gestão da cidade de Santo André no cenário pós-1990.

Apresentamos três dimensões que comprometeram a avaliação do legado do Projeto. Primeiramente, a literatura deixou de considerar o caráter dinâmico e relacional do conceito de escala. O governo local de Santo André não representou um bloco monolítico, empenhado em avançar com a implantação de uma agenda de empresariamento através do Eixo. Na prática, movimentos sociais, frações do capital e representação dos trabalhadores disputavam a hegemonia sobre a gestão e a construção da chamada agenda local. Em segundo lugar, por mais que os consultores internacionais tivessem se empenhado nos diagnósticos visionários na fase comunicacional-midiática do Projeto, este também não correspondeu à importação mecânica de uma agenda do urbanismo competitivo “hegemônico” dos países centrais. Por fim, na fase mais recente, a emergência de outra agenda, ainda que de forma embrionária, a da função social e do direito à cidade, influenciou sobre a condução do Eixo, o que não apenas exacerbou os conflitos em torno do ambiente construído, mas também desencadeou novos espaços de representação e de vivência da cidade.

A nossa reinterpretação do legado do Eixo tem implicações para o debate sobre as estratégias de revitalização urbano-metropolitana no cenário brasileiro. A análise mostrou a necessidade de enraizar as grandes narrativas críticas sobre o empresariamento urbano

e o desenvolvimento local competitivo no contexto geo-histórico de trajetórias urbanas específicas. Conforme também argumenta Brownill (2010), a partir de uma avaliação histórica de três décadas de estratégias de revitalização da área portuária londrina, estas não apenas apresentaram aspectos híbridos, carregando elementos discursivos de etapas anteriores, mas também os próprios discursos liberalizantes ou estatizantes (no caso inglês associados ao partido conservador e trabalhista, respectivamente) nem sempre corresponderam à estratégia local efetivamente executada.⁹

Portanto, a reflexão sobre o significado das “experiências reais” de planejamento urbano e de desenvolvimento local, ao modo brasileiro, na globalização neoliberal obrigarnos-á à construção de uma agenda de pesquisa norteada pelo realismo-crítico (Logon; Molotch, 1987, p.12), que reconheça que o resultado da ação local não seja sobredeterminado pelas estruturas sociais, mas que emergja dos entrelaçamentos dessas estruturas e de processos de agenciamento na produção e reprodução do espaço urbano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ALVAREZ, I. A. P. *Reprodução da metrópole: o Projeto Eixo Tamanduatehy*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- ANAU, R. V. *As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAUJO, K. P. *Desenvolvimento econômico local em Porto Alegre e Santo André: um estudo sobre o papel das administrações locais frente ao mainstream político e acadêmico conservador*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*. Washington DC, 1991.
- BORGES, M. M. C. *Pacto territorial e emprego na indústria do Grande ABC Paulista*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.
- BORJA, J. (Ed.) *Barcelona*. Um modelo de transformación urbana. Quito: Programa de Gestión Urbana (PGU-LAC), v.4, 1995, (Série Gestión Urbana).
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Santillana S.A. – Taurus, 1997.
- BRANDÃO, C. A. *A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais*. Tese de Livre Docência. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. New York: Oxford University Press, 2004.
- BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. In: BRENNER, N.; THEODORE, N. (Ed.) *Spaces of neoliberalism*. Oxford: Blackwell, p.2-32, 2002.

9 Por exemplo, o período liberalizante de Margaret Thatcher foi marcado por investimentos vultosos em infraestrutura e terra.

Jeroen Klink é economista; doutor em arquitetura e urbanismo pela FAU-USP; professor e coordenador do Programa de Mestrado em Planejamento e Gestão do Território da UFABC/Santo André. Email: jeroen.klink@terra.com.br

Artigo recebido em março de 2011 e aprovado para publicação em abril de 2011.

- BROWN, J. C.; PURCELL, M. There's nothing inherent about scale: political ecology, the local trap and the politics of development in the Brazilian Amazon. *Geoforum*, v.36, p.607-24, 2004.
- BRUNO, F.; DENALDI, R. Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. *Pós-Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, São Paulo, v.16, n.26, p.34-49, jun. 2009.
- BRUNO, F.; FELIPE, J.; DENALDI, R. Eixo Tamanduatehy – Santo André – Brasil. In: BARROS, C.; ARAÚJO, E. L. C. (Org.) *Reabilitação urbana de centralidades metropolitanas: reflexões e experiências na América Latina do século 21*. Recife: Prefeitura de Recife e Rede Mercocidades, 2006.
- BROWNILL, S. London Docklands revisited. The dynamics of waterfront development. In: DESFOR, G. et al. (Org.) *Transforming urban waterfronts, fixity and flow*. London: Routledge, p.121-42, 2010.
- CONCEIÇÃO, J. J. *Quando o apito da fábrica silencia*. São Bernardo do Campo: MP Editora, 2008.
- CANO, W.; CAPP, J. Emprego, desemprego e precarização do trabalho. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA, *Cadernos de Habitação*, p.77-87, 1996.
- CASTELLS, M.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, n.45, p.152-67, jul. 1996.
- COCCO, G.; GALVÃO, A. P.; SILVA, G. (Org.) *Capitalismo cognitivo*. Trabalho, redes e inovação. Rio de Janeiro: DPA, 2003.
- COMPANS, R. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- COSTA, E. M. J. *Políticas públicas e o desenvolvimento de arranjos produtivos locais em regiões periféricas*. Tese de Doutorado. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.
- COUTINHO, D. R. et al. *O direito nas políticas públicas de habitação: usos de instrumentos urbanísticos no município de Santo André, Brasil*. São Paulo: Faculdade de Direito – USP, 2010.
- COX, K. R. Globalization, competition and the politics of local economic development. *Urban Studies*, v.32, n.2, p.213-24, 1995.
- DANIEL, C. Administrando nos tempos do Real. In: FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO (Org.) *Desafios do governo local*. O modo petista de governar. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p.110-19, 1997.
- DENALDI, R. *Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. Anais do XIV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 23-27 de maio de 2011.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, n.3, p.35-61, 1993.
- FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesse globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n.41, ano XVII, p.26-45, 2001.

- FERNANDES, A. C.; CANO, W. O movimento do pêndulo. Justiça social e escalas espaciais no capitalismo contemporâneo. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (Org.) *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.253-86, 2005.
- FIGUEIREDO, V. G. B. *Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local: a experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy em Santo André*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Ed.) *A Federação em perspectiva*. Ensaio selecionados, São Paulo: FUNDAP, p.19-38, 1995.
- FIX, M. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- HALL, P. *Cidades do amanhã*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- HARVEY, D. From Managerialism to enterpreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism, *Geografiska Annaler*, v.71, n.1, p.3-17, 1989.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HEALEY, P. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan, 1997.
- INNES, J. E.; BOOHER, D. E. Consensus Building and complex adaptive systems: a framework for evaluating collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, v. 65, n.4, p.412-23, 1999.
- JOHNSON, C. Euro-politics of scale: competing visions of the region in Eastern Germany, *Geojournal*, 72:75-89, julho de 2008.
- KLINK, J. *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DPA, 2001.
- KLINK, J.; DENALDI, R. Metropolitan fragmentation and neo-localism in the periphery. Revisiting the case of Curitiba, *Urban Studies*. Online first, 24 de junho de 2011.
- KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía e ciencias sociales*. Barcelona: Universidade de Barcelona, no prelo, 2011.
- LOBÃO, L.; MARTIN, R.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Rescaling the state: new modes of institutional-territorial organization. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.2, p.3-12, 2009.
- LEITÃO, K. O. *A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no Estado de Pará e o lugar que ele reserva a Amazônia no desenvolvimento do país*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- LOGON, J. R.; MOLOTCH, H. L. *Urban Fortunes: the political economy of place*. Los Angeles: University of California Press, 1987.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC, 1996.
- _____. “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, p.121-92.
- _____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES E ALIANÇA DAS CIDADES (Ed.) *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério de Cidades e Aliança das Cidades, p.5-22, 2010.
- MARTINELLI, F.; SCHOENBERGER, E. Os oligopólios estão de boa saúde, obrigado! In: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (Org.) *As regiões ganhadoras*. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica. Oeiras: Celta Editora, p.103-19, 1994.

- MEYER, H. *City and port. Transformation of port cities* – London, Barcelona, New York, Rotterdam. Utrecht: International Books, 1999.
- MORO, E. *O alcance dos planos municipais de revitalização urbana: o caso do Projeto Eixo Tamanduatehy, 1997-2002*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- PIETERSE, E. *City Futures: confronting the crisis of urban development*. Cape Town: UCT Press; London and New York: Zed Books, 2008.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Editora Unicamp, 1998.
- PIKE, A; TOMANEY, J. The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.2, p.13-34, 2009.
- RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista eletrônica de geografia e ciências sociais*. Barcelona: Universidade de Barcelona, v.XI, n.245 (17), agosto de 2007. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2011.
- REIS, R. C. *Articulação política regional: a experiência do Grande ABC (1990-2005)*. Tese de Doutorado. Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo: 2005.
- RODRÍGUEZ-POSE, A.; TOMANEY, J.; KLINK, J. Local empowerment through economic restructuring in Brazil: the case of the Greater ABC region. *Geoforum*, 32, p.459-69, 2001.
- SAKATA, M. N. *Projeto Eixo Tamanduatehy: uma nova forma de intervenção urbana em Santo André?* Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006.
- _____. Novos instrumentos de gestão urbana e regional: Santo André e o caso do projeto Eixo Tamanduatehy, *Pós – Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, v.16, n.25, p.186-99, 2009.
- SANTOS JR, O. A. Reforma Urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Ed.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, p.136-55, 2008.
- SCOTT, A. *Regions and the world economy*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- SILVA, G.; COCCO, G. *Do Urbanismo aos Territórios da Logística*. Avaliação e dimensionamento estratégico das oportunidades logísticas do município de Santo André e do Eixo Tamanduatehy. 2006. (Relatório de pesquisa)
- STORPER, M. *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.
- SOUZA, C. V. *Plano Diretor em Santo André*, s.n., s.l., 2011.
- SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale. In: COX, K. (Ed.) *Spaces of globalization*, New York: Guilford, p.133-66, 1997.
- UEMURA, M.M. *Projeto Eixo Tamanduatehy – 1997/2008*. Concepção e “evolução” da proposta, s.n., s.l., 2011.
- VAINER, C. B. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Orgs.) *A federação em perspectiva. Ensaios selecionados*, São Paulo: FUNDAP, p.449-71, 1995.
- _____. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E.

(Orgs.) *A cidade do pensamento único*. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, p.75-104, 2000.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: *Cadernos IPPUR*, ano XV ago-dez 2001/ano XVI jan-jul 2002, p.13-32, 2001-2002.

VILLAÇA, F. (2005) *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, ago. 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2011.

A B S T R A C T *In this paper the critical literature on the Project Eixo Tamanduatehy is highlighted in a problematic perspective, in the sense of embedding it within the specific trajectory of the city of Santo André, and to contribute with a reflection on the significance of the “real experiences” of strategic urban planning in the present scenario of neoliberal globalization. Our argument is that the absence of an analysis on three interlinked dimensions has made an adequate understanding of the legacy of this project more difficult, that is: (i) the political and contested nature of scale, besides its significance for the hegemonic disputes over urban management; (ii) strategic planning, neoliberalization and the emergence of a hegemonic representation of urban space on the basis of the Project Eixo Tamanduatehy; and (iii) plans, strategic projects and the emergence of new spaces of representation.*

K E Y W O R D S *Projeto Eixo Tamanduatehy; strategic planning; urban entrepreneurialism; .*