

Do gerenciamento¹ ao empresariamento²: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio*

David Harvey

Tradução: Luís Octávio da Silva e

Micaela Krumholz

Revisão: Yvonne Mautner

O núcleo de minhas preocupações acadêmicas nas últimas duas décadas tem consistido no esclarecimento do papel da urbanização na transformação social, especialmente sob as condições das relações sociais e acumulação capitalistas (Harvey, 1973; 1982; 1985a; 1985b; 1989a). Este projeto implicou na pesquisa mais aprofundada de como o capitalismo produz uma geografia histórica diferenciada. Quando a paisagem física e social da urbanização é moldada de acordo com critérios capitalistas distintos, são colocadas limitações no futuro caminho do desenvolvimento capitalista. Isto implica em que, apesar dos processos urbanos no capitalismo serem moldados pela lógica da circulação e da acumulação do capital, estes últimos, por sua vez, moldam as condições e circunstâncias da acumulação do capital em pontos subsequentes no tempo e no espaço. Posto de uma outra maneira, os capitalistas, como todo mundo, lutam no sentido de fazer sua própria geografia histórica; contudo, também como todo mundo, não o fazem em condições históricas e geográficas de sua própria escolha, mesmo quando desempenham um papel coletivo importante e determinante na moldagem de tais circunstâncias. Esta dupla relação de reciprocidade e dominação (na qual os capitalistas e os trabalhadores se encontram dominados e limitados por suas próprias criações) pode melhor ser captada teoricamente em termos dialéticos. É deste ponto de vista que procuro uma melhor compreensão do processo de criação da cidade, a qual é, ao mesmo tempo, produto e condição de processos sociais de transformação, vigentes na fase mais recente do desenvolvimento capitalista.

A pesquisa do papel da urbanização na dinâmica social não é nenhuma novidade. De tempos em tempos a questão aflora como foco

dos principais debates, se bem que no mais das vezes não levando em conta as circunstâncias histórico-geográficas específicas nas quais, por alguma razão, o papel da urbanização e das cidades aparece particularmente relevante. A parte desempenhada pela formação da cidade no curso da civilização tem sido exaustivamente discutida, bem como o papel da cidade na Grécia e Roma clássicas. A importância das cidades na transição do feudalismo para o capitalismo é uma arena de seguidas controvérsias, tendo dado origem, com o passar dos anos a uma imensa e esclarecedora literatura. Hoje, um vasto conjunto de evidências pode ser igualmente utilizado para indicar a importância da urbanização no desenvolvimento industrial, cultural e político no século XIX, bem como na subsequente expansão de relações sociais capitalistas pelos países menos desenvolvidos (que hoje abrigam algumas das cidades com crescimento mais dramático do mundo).

Contudo, mais frequentemente que desejado, o estudo da urbanização separa-se do estudo da mudança social e do desenvolvimento econômico como se pudesse ser considerado um espetáculo a parte ou um subproduto passivo de transformações sociais mais fundamentais e importantes. As sucessivas revoluções tecnológicas, as relações de espaço, as relações sociais, os hábitos de consumo, os estilos de vida e similares, que caracterizam a história capitalista podem, como é sugerido por vezes, ser entendidos sem nenhuma indagação mais profunda sobre as raízes e a natureza dos processos urbanos. É bem verdade que tal julgamento é feito geralmente de maneira tácita através da omissão mais do que pelo comprometimento. Mas o viés antiurbano nos estudos de mudanças macroeconômicas e macros-sociais, contudo, é persistente demais para servir de consolo.

Por esta razão parece valer a pena pesquisar que papel o processo urbano estaria desempenhando na atual reestruturação radical da distribuição geográfica das atividades humanas e da dinâmica político-econômica do desenvolvimento geográfico desigual, em anos mais recentes.

A mudança para o empresariamento na administração urbana

Um colóquio realizado em Orleans em 1985 reuniu acadêmicos, homens de negócios e políticos de oito grandes cidades de sete países de capitalismo avançado (Bouinot, 1987). A tarefa era explorar as linhas de ação abertas aos governos urbanos diante da ampla erosão da base econômica e fiscal de muitas das grandes cidades do mundo capitalista avançado. O colóquio apontou para um forte consenso: os governos urbanos tinham que ser muito mais inovadores e empreendedores, abertos para explorar diferentes meios para aliviar suas condições miseráveis e assim assegurar um futuro melhor para suas populações. O único ponto de discordância referia-se à melhor forma de fazê-lo. Deveriam os governos urbanos sustentar ou mesmo ter um papel direto na criação de novas empresas e, se tal, de que tipo? Ou deveriam lutar para preservar ou mesmo assumir fontes de emprego ameaçadas e, se tal, quais? Ou deveriam ainda, simplesmente, se ater à provisão da infra-estrutura, de projetos de caráter local, incentivos fiscais e atrações culturais e sociais que remodelariam antigas formas de atividade econômica e atrairiam novas?

Cito este caso pois é sintomático de uma reorientação das atitudes em relação à administração urbana ocorrida nas últimas duas décadas nos países capitalistas avançados. Mais diretamente, a abordagem do gerenciamento, tão típica dos anos sessenta, deu prontamente lugar a formas de ação de empresariamento nos anos setenta e oitenta. Particularmente nos últimos anos, 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. Tanto Boddy (1984) como Cochrane (1987) concordam, por exemplo, que desde o início dos anos setenta, as autoridades locais na Grã-Bretanha “se envolveram cada vez mais

em atividades econômicas diretamente ligadas à produção e ao investimento”, enquanto Rees e Lambert (1985, p. 179) mostram como o “crescimento das iniciativas dos governos locais no campo econômico foram encorajadas por sucessivas administrações centrais durante os anos setenta”, no sentido de complementar as tentativas do governo central de melhorar a eficiência, o poder competitivo e a rentabilidade da indústria britânica. David Blunkett, líder do Conselho Trabalhista em Sheffield, por muitos anos colocou o selo de aprovação em um determinado tipo de empresariamento urbano:

“Desde o início dos anos setenta, na medida em que o pleno emprego saiu do topo das prioridades governamentais, as Câmaras Municipais começaram a assumir o desafio. Havia apoio para pequenas empresas; para conexões mais estreitas entre os setores privado e o público; e oferta de terrenos para atrair novos empreendimentos. Estavam assim adotando o papel econômico tradicional dos governos locais britânicos que ofereciam incentivos sob a forma de subvenções, empréstimos, subsídios à infra-estrutura, sem exigir envolvimento recíproco da comunidade, de forma a atrair empresas industriais e comerciais que estivessem procurando locais adequados para investir ou se instalar.

O governo local hoje, assim como no passado, pode oferecer sua própria forma de empresariamento, para fazer face à enorme mudança social e econômica acarretada pela reestruturação tecnológica e industrial.” (Blunkett e Jackson, 1987, pp. 108-142).

Nos Estados Unidos, onde o ativismo³ cívico e o empresariamento há muito tempo constituíam os principais aspectos dos sistemas urbanos (Elkin, 1987), a redução no fluxo dos repasses federais e dos impostos locais depois de 1972 (ano em que o presidente Nixon declarou que a crise urbana estava superada, sinalizando para o fato de que o Governo federal não tinha mais recursos fiscais para contribuir para sua solução) conduziu à volta de um processo de ativismo, a ponto de Robert Goodman (1979) caracterizar tanto o Estado como os governos locais como os “últimos empresários”. Uma extensa literatura existe hoje a respeito de como o novo empresariamento urbano deslocou-se para o centro do palco na formulação da política urbana e das estratégias de crescimento urbano nos

* Artigo originalmente escrito em inglês e publicado em *Geografiska Annaler* 71B, (1989)1. 3-17p.

Estados Unidos (Judd e Ready, 1986; Peterson, 1981; Leitner, 1989).

A mudança em direção ao empresariamento não foi de modo algum completada. Muitos governos locais na Grã-Bretanha não responderam às novas pressões e possibilidades, pelo menos até recentemente, enquanto cidades, como Nova Orleans nos Estados Unidos, continuam sob a tutela do Governo federal, dependendo fundamentalmente de seus repasses para sobreviver. A história deste desenlace, a ser ainda registrada corretamente, é obviamente diversificada e marcada tanto por fracassos como por sucessos, conquanto haja muita controvérsia acerca do que seja "sucesso" (uma questão à qual retornarei adiante). Contudo, sob toda esta diversidade, a mudança do gerenciamento urbano para algum tipo de empresariamento vem se tornando um tema recorrente e persistente desde os primórdios dos anos setenta. Tanto as razões como as implicações de tal mudança merecem um exame mais minucioso.

Há uma concordância generalizada de que a mudança tem algo a ver com as dificuldades que atingiram as economias capitalistas desde a recessão de 1973. Desindustrialização, desemprego, aparentemente "estrutural" e generalizado, austeridade fiscal tanto a nível nacional como local, combinados com uma onda crescente de neoconservadorismo e um apelo muito mais forte (conquanto mais freqüente na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e da privatização, fornecem um quadro para compreender porque tantos governos locais, muitas vezes de diferentes conotações políticas e munidos de diferentes poderes legais e políticos, tomaram todos uma direção bastante semelhante. A maior ênfase na ação local para combater tais males também parece ter algo a ver com o declínio dos poderes do Estado-Nação no controle do fluxo monetário multinacional, de maneira que os investimentos tomam cada vez mais a forma de uma negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais fazem o melhor possível para maximizar a atratividade local para o desenvolvimento capitalista. Pelas mesmas razões, o crescimento do empresariamento urbano pode ter tido um papel importante numa transição geral na dinâmica do regime de acumulação de capital (fordista-keynesiano) para um regime de "acumulação flexível" (Gertler, 1988; Harvey, 1989b; Sayer, 1989; Schoenberger, 1988; Scott,

1988; Swyngedouw, 1986, para alguma elaboração e reflexão crítica deste conceito controverso). Eu diria que a transformação que a administração urbana sofreu nas últimas duas décadas teve consideráveis implicações e raízes macroeconômicas. E, se Jane Jacobs (1984) tiver somente metade da razão no sentido de que a cidade se constitui na unidade relevante para entender como a riqueza das nações é criada, então a mudança do gerenciamento para o empresariamento urbano poderia ter implicações de longo alcance para o panorama do crescimento futuro.

Se, por exemplo, o empresariamento urbano (no sentido mais amplo) se apoiar em um quadro de competição interurbana por recursos, empregos e capital de somatória zero, então, mesmo os socialistas municipais mais decididos e vanguardistas ver-se-iam no final jogando o jogo capitalista e atuando como agentes disciplinadores dos próprios processos aos quais tentam resistir. Foi exatamente este problema que atingiu as municipalidades do partido trabalhista na Grã-Bretanha (veja o excelente relato de Rees e Lambert, 1985). Elas tinham, por um lado, que desenvolver projetos que pudessem "produzir resultados que estivessem diretamente ligados às necessidades da classe trabalhadora, no sentido de aproveitar as habilidades do trabalho ao invés de desabilitá-lo" (Murray, 1983), enquanto, por outro lado, reconhecendo que muito daquele esforço seria em vão se a região urbana não assegurasse vantagens competitivas relativas.

Contudo, dadas as circunstâncias adequadas, o empresariamento urbano e mesmo a competição interurbana podem abrir o caminho para um padrão de desenvolvimento que não fosse de somatória zero. Este tipo de atividade certamente desempenhou um papel chave no desenvolvimento capitalista no passado. Mas é uma questão aberta se poderá conduzir ou não às transições socialistas e progressistas no futuro.

Questões conceituais

Esta pesquisa encerra dificuldades conceituais que necessitam, em primeiro lugar, um esclarecimento. A reificação (a coisificação) da cidade, quando combinada com uma linguagem que vê o processo urbano mais como um aspecto ativo do que passivo do desenvolvimento

político-econômico, coloca sérios problemas. Dá a impressão que "a cidade" pode ser um agente ativo quando não passa de mera "coisa". A urbanização, ao invés disso, deveria ser considerada como um processo social que ocorre no espaço, no qual uma ampla gama de diferentes atores com objetivos e agendas bastante diversos interagem através de uma configuração específica de práticas espaciais interligadas. Em uma sociedade de classes tal como a capitalista, tais práticas espaciais adquirem um conteúdo de classe definido, o que não quer dizer que todas as práticas espaciais devam ser interpretadas como tal. De fato, como muitos pesquisadores já mostraram, as práticas espaciais podem e realmente adquirem conteúdos burocrático/administrativos, de gênero e raça (para listar apenas um subconjunto dos mais representativos). Mas, sob o capitalismo, é a ampla gama de práticas de classe relacionadas à circulação do capital, à reprodução da força de trabalho e das relações de classe e à necessidade de controlar a força de trabalho que permanece hegemônica.

A dificuldade reside em encontrar um procedimento através do qual se possa lidar especificamente com a relação entre processo e objeto sem que este caia vítima de uma reificação desnecessária. O conjunto de processos sociais que se dão no espaço, que eu chamo de urbanização, produz inúmeros artefatos - uma forma construída, espaços produzidos e sistemas de recursos de qualidades específicas, organizados em uma configuração espacial distinta. A ação social subsequente tem que levar em conta tais artefatos na medida em que tantos processos sociais (tal como o deslocamento casa-trabalho) se tornam fisicamente interligados. A urbanização também configura certos arranjos institucionais, formas legais, sistemas políticos e administrativos, hierarquias de poder e similares. Estes também dão à "cidade" qualidades objetivas que podem dominar as práticas diárias e conduzir a uma cadeia de ações subsequentes. E, finalmente, a consciência dos habitantes urbanos é afetada pelo conjunto de experiências do qual derivam percepções, leituras simbólicas e aspirações. Em todos estes aspectos há uma contínua tensão entre forma e processo, entre sujeito e objeto, entre atividade e coisa. É tão tolo negar o papel e o poder de reificação, a capacidade das coisas que criamos de retornar a nós enquanto formas de dominação, como atribuir a tais coisas a capacidade para a ação social.

Dado o dinamismo ao qual o capitalismo está propenso, consideramos que essas "coisas" estão sempre em transformação, que as atividades estão constantemente escapando dos limites das formas fixas, que as qualidades reificadas do urbano são cronicamente instáveis. Esta condição capitalista é tão universal que o conceito do urbano e da "cidade" tornam-se igualmente instáveis, não por alguma imperfeição de definição conceitual, mas precisamente porque o próprio conceito tem que refletir as mutantes relações entre forma e processo, entre atividade e coisa, entre sujeitos e objetos. Quando então falamos da transição do gerenciamento urbano para o empresariamento urbano nessas duas últimas décadas, temos que tomar conhecimento dos efeitos reflexivos de tal mudança através dos impactos nas instituições urbanas bem como nos ambientes urbanos construídos. Lamentavelmente, o âmbito das práticas espaciais mudou nos últimos anos, tornando até mais problemática qualquer definição rígida do urbano como um domínio espacial. Por um lado, presenciamos uma maior fragmentação do espaço social urbano em bairros, comunidades e uma variedade de "grupos de esquina" e, por outro lado, a ligação eletrônica casa-trabalho e o transporte rápido tornam sem sentido o conceito de cidade enquanto unidade física rigidamente delimitada ou mesmo um domínio administrativo coerentemente organizado. A "megálope" dos anos sessenta sofreu uma agudização da fragmentação e da dispersão, particularmente nos Estados Unidos, na medida em que a desconcentração urbana avança na produção de um tipo de "cidade expandida".

Contudo, a base espacial persiste de alguma forma com efeitos e significados específicos. A produção de novas estruturas e padrões ecológicos numa forma de cidade expandida tem importância para a forma como a produção, as trocas e o consumo estão organizados, para a forma como as relações sociais são estabelecidas, para a forma como o poder, financeiro e político, é exercido e para a forma como é alcançada a integração espacial da ação social.

Apreso-me em acrescentar que a colocação da problemática urbana em tais termos ecológicos de forma alguma pressupõe explicitações ecológicas. Ela simplesmente aponta para o fato de que os padrões ecológicos são importantes para a organização e ações sociais. A mudança da gestão⁴ urbana em direção ao empresariamento tem, então, que ser analisada em diferentes

escalas espaciais: a do bairro e da comunidade local, da cidade principal e do subúrbio, da região metropolitana, da região, do estado nacional e assim por diante.

É igualmente importante especificar quem está sendo empresário e em relação a que. Insisto aqui que a gestão significa muito mais do que "governo urbano". É uma pena que boa parte da literatura, particularmente na Grã-Bretanha, se concentre tanto nesse último, quando o poder efetivo de reorganizar a vida urbana se localiza tão freqüentemente em outro lugar ou pelo menos numa coalizão 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.

O ativismo cívico tem sido freqüentemente prerrogativa das câmaras de comércio locais, um convênio de financistas locais, de industriais e de comerciantes, ou de alguma "mesa redonda" de lideranças empresariais e incorporadores imobiliários. Estes últimos freqüentemente se unem para se tornarem o agente que lidera a política da "máquina de crescimento" (Molotch, 1976). 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 (que são variados e muito freqüentemente heterogêneos), também podem disputar o jogo dos ativismos locais, apesar de que muito freqüentemente com objetivos totalmente diferentes.

A formação de alianças e coalizões é uma tarefa tão delicada e difícil que o caminho se abre para pessoas de visão, tenazes e hábeis (tal como um prefeito carismático, um administrador urbano sagaz ou um abastado líder empresarial) que imprimam um caráter particular na natureza e no direcionamento do empresariamento urbano, talvez até mesmo para moldá-lo

a seus objetivos políticos particulares. Enquanto em Baltimore foi a figura pública como a do prefeito Schaeffer que desempenhou o papel principal, em cidades como Halifax ou Gateshead, foram empresários privados que desempenharam essa liderança. Em outros exemplos, foi uma mistura mais intrincada de personalidades e instituições que juntas viabilizaram um projeto específico.

Levanto tais problemas não porque sejam insuperáveis ou insolúveis - eles têm sido resolvidos no dia-a-dia através das práticas da urbanização capitalista - mas sim porque temos que prestar atenção na praticidade das suas soluções com indispensável cuidado e seriedade. No entanto, ousarei fazer três afirmações gerais que sei serem verdade para uma cidade como Baltimore (o estudo de caso que embasa a maior parte dos argumentos aqui apresentados) e que podem ser aplicadas mais genericamente.

Em primeiro lugar, 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. O Colóquio de Orléans (Bouinot, 1987) estava cheio de referências à importância dessa parceria público-privada e foi afinal precisamente a formação dessas parcerias o objetivo das reformas do governo local na Inglaterra nos anos 70 (ou finalmente a superação das resistências locais pela constituição de corporações imobiliárias urbanas). Nos Estados Unidos, a tradição das parcerias público-privadas, apoiadas pela Federação e implementadas em nível local, escassearam durante os anos 60, à medida que os governos urbanos lutavam para retomar o controle social de populações impacientes, através de políticas de redistribuição de renda (políticas de habitação, educação, saúde etc., todas direcionadas para a população carente) no encaixo da inquietação urbana. O papel dos governos locais como agilizadores dos interesses estratégicos do desenvolvimento capitalista em oposição a de estabilizadores da sociedade capitalista declinou. O mesmo desprezo em relação ao desenvolvimento capitalista foi observado na Inglaterra:

"O princípio da década de 70 foi um período de resistência à mudança (grupos de protesto,

ações comunitárias contra remoção de cortiços e grupos de oposição à renovação das áreas centrais). Interesses estratégicos e empresariais foram sacrificados diante de pressões de comunidades locais. Conforme esperado, entretanto, estamos caminhando para um período diferente no qual o papel empresarial vem se tornando dominante." (Davies, 1980, p. 23; citado em Ball, 1983, pp. 270-271).

Em Baltimore, o ponto de inflexão pode ser datado com precisão. Um referendo, aprovado por estreita margem de votos em 1978, após uma campanha política vigorosa e controversa, sancionou o uso de terras municipais para empreendimentos imobiliários particulares que vieram a ser o espetacular e bem-sucedido Harbor Place. Depois disso, a política de parceria público-privada teve apoio popular assim como uma presença efetiva (conquanto escondida) em quase todas as ações da administração urbana. (Buerkovitz, 1984; Levine, 1987; Lyall, 1982; Stoker, 1986).

Em segundo lugar, a atividade dessa parceria público-privada é empresarial precisamente porque ela tem uma execução e uma concepção especulativas e, em consequência disso, sujeita a todas as dificuldades e perigos inerentes aos empreendimentos imobiliários especulativos os quais se contrapõem aos empreendimentos imobiliários coordenados e racionalmente planejados. Em muitos casos, isso significou que o setor público assumisse o risco e a iniciativa privada ficasse com os benefícios, embora existam exemplos suficientes em que isso não se aplica, de forma que qualquer generalização absoluta se torna perigosa. Lembremo-nos, por exemplo, do risco assumido pela iniciativa privada no empreendimento do Gateshead's MetroCenter. Suspeito, contudo, que seja essa característica de risco assumido pelo setor público local (mais do que federal ou nacional) que diferencia a atual fase de empresariamento urbano de fases anteriores marcadas por reivindicação cívica nas quais o capital privado parecia, de uma maneira geral, muito menos avesso ao risco.

Em terceiro lugar, o empresariamento tem como foco de atenção muito mais a economia política do local do que do território. Entendo este último como os tipos de projetos econômicos (de habitação, educação etc.) concebidos primordialmente para promover melho-

rias nas condições de vida ou de trabalho em uma determinada jurisdição. O empreendimento pontual (um novo centro cívico, uma zona industrial) ou a melhoria das condições de uma localidade (por exemplo, a intervenção no mercado de mão-de-obra local através de programas de reciclagem ou projetos de controle de queda de salários locais) por outro lado, podem ter impactos maiores ou menores do que os territórios específicos nos quais esses projetos venham a ser implantados. A melhoria da imagem de cidades como Baltimore, Liverpool, Halifax ou Glasgow através da construção de centros culturais, comerciais, de entretenimento, de escritórios pode ter efeitos benéficos em toda uma região metropolitana. Tais projetos podem assumir um significado de escala metropolitana na ação público-privada e permitir a formação de coalizões que se sobreponham às rivalidades de tipo centro-subúrbio que caracterizaram as regiões metropolitanas em processo de gerenciamento. Por outro lado, um empreendimento bastante similar na cidade de Nova Iorque - o Southstreet Seaport teve um impacto meramente local, sem qualquer influência de alcance metropolitano e gerando uma coalizão de interesses formada basicamente por incorporadores imobiliários e financistas locais.

Tais empreendimentos podem, é claro, ser vistos como formas de gerar benefícios para populações de uma circunscrição específica e, de fato, essa é uma das principais reivindicações que surge na discussão pública que acontece para dar apoio a tais empreendimentos. Na maioria das vezes, porém, a forma assumida é tal que torna todos os benefícios indiretos e potencialmente de alcance mais amplo ou mais restrito do que a jurisdição em que são colocados. Projetos pontuais desse tipo também costumam tornar-se o foco da atenção pública e política a ponto de desviar a atenção e mesmo recursos de outros problemas mais importantes e que envolvem a região ou o território como um todo.

O novo empresariamento urbano se caracteriza, então, principalmente pela parceria público-privada tendo como objetivo político e econômico imediato (se bem que, de forma nenhuma exclusivo) 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.

Estratégias alternativas para a administração urbana

Argumentei em outra ocasião (Harvey, 1989a, capítulo I) que existiriam quatro opções básicas para o empresariamento urbano. Cada uma justifica considerações específicas ainda que seja a combinação de todas elas que forneça a chave das recentes e rápidas mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos do mundo capitalista avançado.

1 - A competição no quadro da divisão internacional do trabalho significa a exploração de vantagens específicas para a produção de bens e de serviços. Algumas dessas vantagens advêm de recursos básicos (o petróleo que possibilitou o florescimento do Texas nos anos 1970) ou da localização (por exemplo, o acesso privilegiado ao vigoroso mercado do Pacífico no caso das cidades californianas). Outras vantagens, entretanto, são criadas através de investimentos públicos e privados sob a forma de infra-estruturas físicas e sociais que reforçam a base econômica da região metropolitana como exportadora de bens e serviços. Também podem ser significativas intervenções diretas para estimular o emprego de novas tecnologias, a criação de novos produtos, ou a provisão de capitais de risco para novos empreendimentos (que podem até ser de propriedade ou gerenciados por cooperativas), bem como a redução dos custos locais via subsídios (redução/isenção de impostos, crédito barato ou aquisição de terrenos).

Atualmente, é muito difícil que qualquer empreendimento imobiliário de grande escala ocorra sem contar com uma substancial ajuda e incentivo por parte do governo local ou por parte de uma ainda mais forte coalizão de forças que constituam a gestão local. A concorrência internacional depende também da qualidade, da quantidade e dos custos de mão-de-obra local. Custos locais podem ser mais facilmente controlados quando o âmbito local substitui o nacional nas negociações coletivas e quando os governos e outras instituições locais, como hospitais ou universidades, abrem o caminho através de reduções no salário real e dos benefícios. Foi típica a esse respeito uma série de lutas referentes a níveis salariais e de benefícios dos setores público e institucional em Baltimore nos anos 70. A mão-de-obra qualificada, apesar de cara, pode ser um poderoso fator de atração de um novo desen-

volvimento econômico. Nesse sentido, o investimento em mão-de-obra altamente qualificada para novos processos de trabalho e seus requisitos gerenciais pode ser muito bem compensado. Há, finalmente, o problema das economias de aglomeração nas regiões metropolitanas. Frequentemente, a produção de bens e serviços depende muito não de decisões isoladas de unidades produtivas, tais como a de grandes multinacionais no sentido de trazer uma unidade fabril para a cidade (frequentemente com efeitos locais bastante limitados), mas sim da maneira como economias podem ser geradas pelo agrupamento de diversas atividades num espaço de interação restrito, no sentido de facilitar os sistemas produtivos altamente eficientes e interativos (Scott, 1988). Desse ponto de vista, grandes regiões metropolitanas como Nova Iorque, Los Angeles, Londres e Chicago possuem algumas vantagens diferenciadas ainda não superadas pelas deseconomias de aglomeração. Entretanto, como ilustrado pelos casos de Bolonha (Gundle, 1986) e da onda de novo desenvolvimento industrial na Emilia Romana, a atenção especial para uma mistura industrial e de *marketing* promovida pela ação de um forte governo local (nesse caso de orientação comunista) pode fomentar um grande crescimento de novos distritos industriais baseado em economias de aglomeração e organização eficiente.

2 - Uma região urbana pode também aumentar sua situação de competitividade a partir da divisão espacial do consumo. Isso é mais do que simplesmente tentar atrair dinheiro para uma região urbana através de atrativos turísticos e/ou destinados a aposentados. O estilo consumista da urbanização pós 1950 promoveu uma base ainda maior para participar do consumo de massa. Se, por um lado, a recessão, o desemprego e o alto custo dos financiamentos diminuíram essa possibilidade para significativas parcelas da população, por outro lado, ainda persiste um grande poder de consumo (em grande parte alimentado pelo crédito). A competição, nesses casos, se torna cada vez mais frenética na medida em que os consumidores que possuem dinheiro têm oportunidade de ser muito mais seletivos. Os investimentos, no intuito de atrair o consumo, paradoxalmente se aceleraram como reação à recessão generalizada; cada vez mais se concentram na qualidade de vida, na valorização do espaço, na inovação cultural e na elevação da

qualidade do meio urbano (inclusive a adoção de estilos pós-modernistas de arquitetura e de desenho urbano), nos atrativos de consumo (estádios esportivos, centros de convenções, shopping centers, marinas, praças de alimentação exótica), entretenimento (a organização de espetáculos urbanos temporários ou permanentes) se tornaram facetas proeminentes das estratégias da renovação urbana. Acima de tudo, a cidade tem que parecer como lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir. Baltimore, com uma triste reputação de "sovaco da costa Leste" no início dos anos 70, por exemplo, expandiu o nível de emprego no setor turístico de menos de mil para mais de quinze mil em menos de duas décadas de empreendimentos de renovação urbana maciça.

Mais recentemente, na Inglaterra, treze cidades industriais estagnadas (inclusive Leeds, Bradford, Manchester, Liverpool, Newcastle e Stoke-on-Trent) juntaram esforços promocionais para captar uma maior parcela do mercado turístico britânico. Aqui está como *The Guardian* (09-05-87) descreve essa empreitada bem-sucedida: "Além de gerar renda e criar empregos em áreas de desemprego aparentemente crônico, o turismo teve também um significativo efeito secundário através da melhoria generalizada do ambiente. Obras de fachada e melhoramentos feitos para atrair mais turistas também melhoram a qualidade de vida dos que moram no local, atraindo inclusive novas indústrias. Conquanto as vantagens específicas de cada uma das cidades sejam obviamente variadas, cada uma delas é capaz de oferecer amostras estruturais do que exatamente as engrandeceram. Em outras palavras, elas dividem um ingrediente de *marketing* chamado herança industrial e/ou marítima".

Festivais e eventos culturais também se tornam o foco de investimentos. "As artes criam um clima de otimismo: a cultura do 'tudo pode ser feito', essencial para o desenvolvimento de empreendimentos culturais", diz a introdução de um relatório sobre uma recente Conferência de Artes da Grã-Bretanha, acrescentando que as atividades culturais e as artes podem reverter a espiral descendente da estagnação econômica em cidades interioranas e também ajudar as pessoas "a acreditar nelas mesmas e na sua comunidade" (Branchini, no prelo). Espetáculos e exposições tornam-se símbolos da comunidade dinâmica, tanto em Roma como em

Bolonha, governadas por comunistas, bem como em Baltimore, Glasgow e Liverpool. Dessa forma, uma região urbana pode se unir e sobreviver como um local de solidariedade comunitária e ao mesmo tempo tirar proveito da opção de explorar um consumo diferenciado num oceano de recessão alastrante.

3 - O empresariamento urbano tem também sido fortemente marcado por um terceiro traço que consiste numa luta ferrenha para assumir o controle e funções de comando de altas operações financeiras, de governo ou de centralização e processamento (inclusive a mídia). Funções desse tipo necessitam uma provisão de infra-estrutura específica e frequentemente cara. A eficiência e centralidade dentro de uma rede de comunicações mundial são vitais em setores onde são necessárias interações pessoais de tomadores de decisões chaves. Isso significa pesados investimentos em transportes, comunicações (por exemplo, aeroportos e teleportos) e a provisão de espaços de escritórios adequados e equipados com as necessárias conexões internas e externas para minimizar os custos e o tempo das transações. A reunião de uma ampla classe de serviços de apoio, particularmente dos que podem armazenar e processar informações rapidamente ou permitir consultas a especialistas, pede outros tipos de investimentos; as habilidades específicas necessárias para tais atividades significam um prêmio para regiões metropolitanas com certos tipos de provisão educacional (escolas de direito e de administração de empresas, setores de produção de tecnologia de ponta, habilidades em mídia e similares).

A competição interurbana nesse campo é muito cara e particularmente forte por se tratar de um domínio no qual as economias de aglomeração continuam a ser as mais importantes e o poder de monopólio de centros estabelecidos, como Nova Iorque, Chicago, Londres e Los Angeles, é particularmente difícil de ser quebrado.

Porém, como as funções de comando foram um setor que cresceu muito nestas duas últimas décadas (o emprego no ramo de seguros e finanças dobrou na Grã-Bretanha em menos de uma década), persegui-lo tem se convertido no caminho dourado para a sobrevivência urbana. A intenção, na realidade, é fazer parecer que a cidade do futuro seja uma cidade com funções unicamente de comando e de controle, uma cidade-informação, uma cidade pós-industrial na qual a exportação de ser-

viços (financeiros, de informação e de produção de conhecimento) se torne a base para a sobrevivência urbana.

4 - Os limites da competição no que diz respeito à redistribuição dos excedentes pelos governos centrais (ou pelo Estado, como nos Estados Unidos) ainda são de grande importância, uma vez que existe um mito de que os governos centrais não redistribuem mais no mesmo grau em que costumavam fazê-lo anteriormente. As fontes de financiamento foram redirecionadas tanto na Grã-Bretanha (veja o caso de Bristol), como nos Estados Unidos (veja o caso de Long Beach, San Diego), tanto é que são contratos militares e de defesa que respondem pela prosperidade urbana, em parte em decorrência da própria quantidade de dinheiro envolvido, em parte pelo tipo de emprego e efeitos secundários sobre as assim chamadas "indústrias de ponta" (Markusen, 1986). E, apesar de todo o esforço dispendido para cortar o fluxo de sustentação dos governos centrais para as muitas regiões urbanas, há muitos setores da economia (saúde e educação, por exemplo) e mesmo de economias metropolitanas inteiras (veja o estudo de Smith e Keller sobre Nova Orleans em 1983) onde tal corte foi simplesmente impossível. Nesse sentido, as alianças das classes dominantes urbanas tiveram muitas oportunidades de explorar os mecanismos de redistribuição como meio de sobrevivência urbana.

Estas quatro estratégias não são mutuamente excludentes e os destinos desiguais das regiões metropolitanas têm dependido da natureza das coalizões formadas, da mistura e do ritmo das estratégias empresariais, dos recursos (naturais, humanos e locais) com os quais a região metropolitana pode contar e da força de competição. Contudo, o crescimento desigual também resultou da sinergia que leva um tipo de estratégia a facilitar uma outra. Por exemplo, o crescimento da megalópole formada por Los Angeles, San Diego, Long Beach e Orange County parece ter sido propiciado pelos efeitos interativos entre a forte redistribuição governamental para as indústrias de defesa e o rápido crescimento das funções de comando e de controle que estimularam ainda mais as atividades de consumo, a ponto de ocasionar o renascimento de certos tipos de manufatura. Por outro lado, há pouca evidência de que o forte crescimento da atividade de consumo em Baltimore tenha feito muito em prol do crescimento de

outras funções, com exceção talvez da relativamente suave proliferação de serviços bancários e financeiros. Contudo, também há evidência de que a rede de cidades e regiões urbanas, no Sunbelt ou no sul da Inglaterra, tenha gerado uma sinergia coletiva mais forte do que seria o caso de suas respectivas contrapartidas no norte. Noyelle e Stanback (1984) sugerem que a posição e a função na hierarquia urbana também desempenharam um papel importante nos destinos favoráveis ou desfavoráveis das cidades. Os efeitos interativos entre cidades e internos à hierarquia também devem ser levados em conta para explicar os destinos afortunados ou não na transição do gerenciamento para o empresariamento da administração urbana.

O empresariamento urbano implica, contudo, em algum grau de competição interurbano. Aproximamo-nos aqui de uma força que coloca claros limites ao poder que projetos específicos têm de transformar cada uma das cidades. De fato, na medida em que a competição interurbana se torna mais forte, ela certamente irá operar como um "poder coercitivo externo" sobre cada uma das cidades para alinhá-las mais fortemente à disciplina e à lógica do desenvolvimento capitalista. Ela poderá, inclusive, forçar a reprodução repetitiva e em série de certos padrões de empreendimentos (tal como a reprodução em série de "centros de comércio internacional" ou de novos centros culturais e de entretenimento, de empreendimentos imobiliários à beira d'água, de shopping centers pós-modernos e similares). A evidência para a reprodução em série de formas similares de renovação urbana é muito forte e as razões subjacentes são dignas de nota.

Com a diminuição do custo do transporte e a conseqüente redução nas barreiras espaciais à circulação de bens, pessoas, dinheiro e informação, a importância da qualidade do espaço foi realçada e o vigor da competição interurbana para o desenvolvimento capitalista (investimento, emprego, turismo etc.) foi consideravelmente fortalecido. Consideremos a questão, em primeiro lugar, do ponto de vista do capital multinacional altamente móvel. Com a redução das barreiras espaciais, a distância do mercado ou das matérias-primas tornou-se menos relevante para as decisões locais. Os elementos monopolistas na competição espacial, tão essenciais aos trabalhos da teoria de Lösch, desaparecem. Itens pesados e de baixo valor (como água mineral e cerveja), que costumavam

ser produzidos localmente, agora são comercializados a distâncias tão grandes que conceitos como "o raio de alcance de um bem" fazem pouco sentido. Por outro lado, a habilidade do capital de possibilitar uma maior escolha locacional destaca a importância das condições particulares de produção que prevalecem em um determinado lugar. Pequenas diferenças na oferta de mão-de-obra (quantitativa e qualitativa), em infra-estrutura e recursos, na regulação governamental e taxação, assumem importância muito maior do que quando o alto custo do transporte criava monopólios "naturais" para a produção local em mercados locais. Pela mesma habilidade o capital multinacional tem hoje o poder de organizar suas respostas a variações altamente localizadas do gosto do mercado, através de pequena produção especializada em lotes destinada a satisfazer nichos do mercado local. Em um mundo onde a competição era exacerbada - sendo que esta prevaleceu desde o surto econômico do pós-guerra até 1973 - pressões coercitivas forçaram o capital multinacional a ser muito mais discriminatório e sensível a pequenas variações entre lugares, tanto no que diz respeito à produção quanto às possibilidades de consumo.

Consideremos a questão, em uma segunda instância, do ponto de vista dos locais que se encontram em vias de aumentar ou perder sua vitalidade econômica se não oferecerem às empresas condições necessárias para que estas se instalem ou permaneçam na cidade. De fato, a redução nas barreiras espaciais acirrou a competição entre localidades, estados e regiões urbanas. Dessa maneira, a administração urbana orientou-se mais no sentido de prover um "bom clima de negócios" e oferecer todos os tipos de atrativos para trazer capitais para a cidade. É claro que a ampliação do empresariamento foi o resultado parcial deste processo. Porém, aqui vemos a expansão do empresariamento de um outro prisma, precisamente porque a busca de novos capitais de investimento confina a inovação a limites muito estreitos, construídos em volta de um "pacote" favorável para o desenvolvimento capitalista e tudo o que ele acarreta. A tarefa da administração urbana consiste, em resumo, em atrair para seu espaço uma produção altamente móvel e flexível e fluxos financeiros e de consumo. A característica especulativa dos investimentos urbanos deriva simplesmente da impossibilidade de prever exatamente que "pacote" terá êxito em um mundo

de considerável instabilidade e volatilidade econômica. Desse modo, é fácil observar todas as espirais ascendentes e descendentes do crescimento e da decadência urbanas sob condições de forte empresariamento e competição interurbana. As respostas inovadoras e competitivas de muitas das alianças das classes dominantes urbanas engendraram muita incerteza e no final tornaram o sistema urbano mais, em vez de menos, vulnerável às incertezas das transformações rápidas.

As implicações macroeconômicas da competição interurbana

As implicações macroeconômicas e locais do empresariamento urbano e a competição interurbana mais forte merecem alguma apreciação. É particularmente útil relacionar tais fenômenos com algumas das mudanças e tendências mais gerais observadas na forma pela qual as economias capitalistas têm atuado desde que a primeira grande recessão do pós-guerra, em 1973, desencadeou uma variedade de ajustes, aparentemente profundos, nos caminhos do desenvolvimento capitalista.

Em primeiro lugar, a competição interurbana e o empresariamento abriram o espaço urbano dos países capitalistas avançados a todos os tipos de novos padrões de empreendimento imobiliário, mesmo que o resultado "líquido" disto tenha sido a reprodução em série de parques de ciência, da elitização de bairros, de centros de comércio internacional, de centros culturais e de entretenimento e de shopping centers de grande escala com fachadas pós-modernas. A ênfase na produção de um bom clima local de negócios enfatizou a importância da localidade como o *locus* de regulação da provisão de infra-estrutura, das relações de trabalho, dos controles ambientais e mesmo da política tributária, face ao capital internacional (veja Swyngedouw, nesta questão). A absorção de riscos pelo setor público e, em especial, a ênfase no envolvimento do setor público na provisão de infra-estrutura, significou que o custo de mudanças locais diminuiu do ponto de vista do capital multinacional, fazendo com que este seja mais móvel geograficamente. Se tanto, o novo empresariamento aumenta em vez de diminuir a flexibilidade geográfica através da qual as empresas multinacionais elaboram suas estratégias locais. Na medida em que a

a localidade se torna o *locus* da regulação das relações de trabalho, ela também contribui para uma maior flexibilidade das estratégias administrativas em mercados de trabalho geograficamente segmentados. As negociações coletivas locais, mais do que as nacionais, tornaram-se há muito tempo uma característica das relações de trabalho nos Estados Unidos, mas esta tendência de acordos locais também se acentuou em muitos outros países capitalistas avançados no decorrer das duas últimas décadas.

Em resumo, não há nada no empresariamento urbano que se oponha à tese de alguma mudança macroeconômica na forma e ao estilo do desenvolvimento capitalista desde o início dos anos setenta. De fato, há fortes indícios (conforme Harvey 1989a, cap. 8) de que a mudança na política urbana e a guinada para o empresariamento tenham tido um importante papel facilitador na transição do sistema de produção fordista, fortemente dependente de fatores locais e respaldado pelo Estado do bem-estar keynesiano, para formas de acumulação flexíveis, muito mais abertas geograficamente e baseadas no mercado. Existem outros indícios (conforme Harvey 1989a e 1989b) apontando que a tendência de se distanciar do desenho urbano, das formas culturais e estilo de vida modernistas, em direção ao pós-modernismo, também está associada à ascensão do empresariamento urbano. No que se segue, ilustrarei como e porquê tais associações podem surgir.

Consideremos, em primeiro lugar, as consequências distributivas gerais do empresariamento urbano. Muito da vangloriada "parceria público-privada" nos Estados Unidos, por exemplo, corresponde a subsídios para que consumidores afluentes, corporações e poderosas funções de comando permaneçam na cidade às custas do consumo coletivo local para a classe trabalhadora e para os pobres. O aumento geral dos problemas de empobrecimento e da perda de poder, incluindo a produção de uma distinta "subclasse" (para usar a linguagem de Wilson, 1987) foi documentada em muitas grandes cidades nos Estados Unidos. Levine, por exemplo, fornece numerosos detalhes de Baltimore, num cenário de fortes reivindicações quanto aos benefícios auferidos pela parceria público-privada. Da mesma maneira Boddy (1984) relata que aquilo que ele chama de abordagens "dominantes" do planejamento local na Grã-Bretanha (em oposição à socialista) têm sido "baseadas mais

na propriedade privada, na orientação pelo mercado e na competitividade atreladas ao desenvolvimento econômico, do que enfatizando primordialmente o emprego e pequenas empresas". Dado que o objetivo principal tem sido o "de estimular ou atrair empresas privadas através da criação de pré-condições para um investimento lucrativo", o governo local "de fato acabou por sustentar a empresa privada, participando do fardo dos custos de produção". Uma vez que o capital tende a ser mais móvel nos dias de hoje, segue-se que, ao mesmo tempo em que os subsídios locais para o capital provavelmente irão aumentar, a provisão local para os menos privilegiados irá diminuir, produzindo uma maior polarização na distribuição social da renda real.

Os tipos de emprego criados em muitas instâncias atuam igualmente contra toda mudança progressista na distribuição de renda, uma vez que a ênfase em pequenas empresas e na subcontratação podem ter efeitos secundários que encorajam diretamente o "setor informal" como base para a sobrevivência urbana. O aumento das atividades produtivas informais em muitas cidades, especialmente nos Estados Unidos (Sassen-Koob, 1988), consiste num fenômeno destacado das últimas duas décadas e é visto cada vez mais como um mal necessário ou como um setor de crescimento dinâmico capaz de trazer de volta algum grau de atividade manufatureira para centros urbanos decadentes. De maneira análoga, os tipos de atividade de serviços e funções gerenciais que se consolidam nas regiões urbanas tendem a ser empregos de baixa remuneração (frequentemente ocupados exclusivamente por mulheres), ou posições altamente remuneradas do primeiro escalão da hierarquia gerencial. O empresariamento urbano, conseqüentemente, contribui para as crescentes disparidades de riqueza e renda, bem como para o aumento da pobreza urbana, notado mesmo em cidades (como Nova Iorque) que apresentaram crescimento acentuado. É exatamente contra este resultado que as Prefeituras trabalhistas⁵ na Grã-Bretanha (bem como algumas das administrações mais progressistas nos Estados Unidos) têm lutado. Contudo, ainda não está nada claro, se mesmo o mais progressista dos governos urbanos consegue resistir a tal desfecho quando apoiado na lógica do desenvolvimento espacial capitalista, no qual a competição parece operar não como uma mão providencialmente invisível mas como

uma lei coercitiva externa, forçando o menor dominador comum da responsabilidade social e a provisão do bem-estar social em um sistema urbano organizado de forma competitiva.

Muitas das inovações e investimentos destinados a tornar determinadas cidades mais atraentes como centros culturais e de consumo rapidamente foram imitados em outros lugares, tornando, assim, efêmera toda vantagem competitiva dentro de uma rede de cidades. Quantos centros de convenção exitosos, quantos estádios de esporte, disneyworlds, portos e shopping centers espetaculares podem existir? O sucesso muitas vezes é curto ou discutível decorrente de inovações paralelas ou alternativas surgidas em outro lugar. Dadas as leis coercitivas da competição, as coalizões locais não têm opção, exceto a de se manter à frente no jogo e, assim, dar origem a inovações nos estilos de vida, nas formas culturais, na associação de produtos e serviços e, mesmo, a formas políticas e institucionais, se quiserem sobreviver. O resultado é um turbilhão estimulante, conquanto por vezes destrutivo, de inovações urbanas culturais e políticas na produção e no consumo. É nessa altura que podemos identificar uma conexão vital, porém subjacente, entre o crescimento do empresariamento urbano e a inclinação pós-moderna pelo desenho de fragmentos urbanos em vez do planejamento urbano, pela moda e estilo efêmeros e ecléticos em vez da procura de valores mais permanentes, pela citação e ficção em vez da invenção e função e, finalmente, pelo meio no lugar da mensagem e da imagem sobre o conteúdo.

Nos Estados Unidos, onde o empresariamento urbano tem sido particularmente forte, o resultado tem sido a instabilidade dentro do sistema urbano. Houston, Dallas e Denver, cidades em expansão econômica nos anos setenta, de repente atolaram no excesso de investimentos de capital, levando um grande número de instituições à beira ou mesmo à falência.

O Vale do Silício, outrora um milagre *high-tech* de novos produtos e novos empregos, subitamente perdeu seu brilho, enquanto Nova Iorque, à beira da falência em 1975, ressurgiu nos anos oitenta com a imensa vitalidade de seus serviços financeiros e funções de comando, para se deparar uma vez mais com seu futuro ameaçado pela onda de desaceleração e fusões de empresas que racionalizaram o setor de serviços bancários, na véspera do

colapso da bolsa de valores em outubro de 1987. São Francisco, a pérola do comércio da costa do Pacífico, subitamente se deparou com excesso de espaços para escritórios no início de 1980, recuperando-se logo a seguir. Nova Orleans, lutando na ocasião pelas redistribuições do governo federal, patrocinou uma desastrosa Feira Mundial que a afundou mais ainda no atoleiro, enquanto Vancouver, já em franca ascensão econômica, abrigou uma Exposição Mundial especialmente exitosa. Desde o início dos anos setenta, foram realmente excepcionais as mudanças de ascensão à decadência urbanas e o fortalecimento do empresariamento urbano e da competição interurbana teve muito a ver com isso.

Houve, contudo, um outro efeito, mais sutil, que merece consideração. O empresariamento urbano encoraja o desenvolvimento de determinados tipos de atividade e esforços que têm a maior capacidade localizada de elevar o valor das propriedades, da base tributária, da circulação local de renda e (a mais esperada das conseqüências da lista precedente) do crescimento do emprego.

A crescente mobilidade geográfica e as tecnologias que são rapidamente superadas tornam muitas formas de produção de bens altamente suspeitas; assim, a produção de tais tipos de serviços que sejam: a) altamente localizados e b) caracterizados por uma rápida senão instantânea obsolescência aparecem como a base mais estável do esforço do empresariamento urbano.

A ênfase no turismo, na produção e consumo de espetáculos, na promoção de eventos efêmeros numa dada localidade representam os remédios favoritos para economias urbanas moribundas. Investimentos urbanos desse tipo podem ser paliativos imediatos apesar de efêmeros aos problemas urbanos. Mas estes são, em geral, altamente especulativos.

O preparo para se candidatar aos Jogos Olímpicos, por exemplo, é um exercício caro que pode ou não valer a pena. Muitas cidades nos Estados Unidos (como Buffalo por exemplo) investiram em amplas instalações de estádios na esperança de sediar um importante time de basebal e Baltimore, da mesma maneira, planejou um novo estádio para tentar recuperar um time de futebol que se mudou para um estádio melhor em Indianápolis há alguns anos (esta é uma versão norte-americana contemporânea do antigo culto ao frete aéreo praticado

em Papua Nova Guiné, ou seja, de construir uma pista para aviões na esperança de atrair algum avião a jato). Projetos especulativos como estes são parte de um problema macroeconômico mais amplo.

Resumindo, financiamentos a crédito de shopping centers, estádios esportivos e outras facetas do consumo conspícuo constituem projetos de alto risco que podem facilmente falir em maus tempos e, desta maneira, agravar - como ilustrado dramaticamente pela "supershoppingização" da América (Green, 1988) - os problemas da superacumulação e do superinvestimento para os quais tende facilmente o capitalismo.

A instabilidade que permeia o sistema financeiro americano (injetando algo da ordem de 100 bilhões de dólares em dinheiro público para estabilizar as indústrias da poupança e do crédito) é devida em parte a maus empréstimos para energia, agricultura e setor imobiliário urbano. Muitos dos "locais de festivais", que pareciam a "lâmpada de Aladin" para cidades em crise há apenas uma década, conforme relato do jornal *Baltimore Sun* (de 20 de agosto de 1987), estão agora eles próprios em crise. "Projetos em Richmond, Vancouver, Flint, em Michigan e Toledo em Ohio, administrados pela House's Enterprise Development Co. estão perdendo milhões de dólares" e mesmo o South Street Seaport em Nova York e o Riverwalk em Nova Orleans se depararam com sérias dificuldades financeiras. A desastrosa competição interurbana em todas estas dimensões de uma poça chega a se tornar um mar de dívidas.

Contudo, mesmo face a um desempenho econômico baixo, investimentos nestes tipos de projeto parecem exercer uma atração tanto política como social; na realidade, a venda da cidade como um espaço para atividades depende muito da criação de um imaginário urbano atraente. Lideranças da cidade podem considerar o desenvolvimento espetacular como "um líder de gastos" para atrair outras formas de desenvolvimento. Parte do que temos visto nas últimas duas décadas é a tentativa de construir um imaginário físico e social de cidades adequadas para estes propósitos competitivos. A produção de tal imagem urbana também tem conseqüências políticas e sociais internas: ela ajuda a contrapor o sentido de alienação e anomia que já há muito tempo Simmel identificou como um aspecto

problemático da vida urbana moderna. E faz isso especialmente quando um terreno urbano é aberto à exposição, à moda e "auto-apresentação" num ambiente teatral e espetacular: se todos, de punks e artistas do rap aos yuppies e a alta burguesia, participam na produção da imagem urbana através da produção do espaço social, todos conseguem pelo menos ter alguma sensação de pertencer àquele lugar. A produção orquestrada de uma imagem urbana pode, se bem-sucedida, ajudar também a criar um sentido de solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar e mesmo permitir que a imagem urbana forneça um refúgio mental em um mundo no qual o capital alija cada vez mais o senso de lugar.

O empresariamento urbano (em oposição ao muito mais disfarçado gerenciamento burocrático) lida aqui com a busca da identidade local e, como tal, abre uma gama de mecanismos para o controle social. Pão e circo foi a famosa fórmula romana, que está sendo agora reinventada e revivida, enquanto a ideologia da localidade, de lugar e da comunidade tornam-se centrais para a retórica política da gestão urbana que se concentra na idéia de união como defesa contra um mundo hostil e ameaçador do comércio internacional e da alta competição.

A reconstrução radical da imagem de Baltimore através da nova beira-mar e do empreendimento interno no porto é um bom exemplo. A renovação apresenta Baltimore de uma nova maneira rendendo à cidade o título de "cidade da renascença", e colocando-a na capa da revista *Time*, encobrendo sua imagem de melancolia e pobreza. Ela aparecia como uma cidade dinâmica, pronta para acomodar capital forâneo e encorajar a entrada de capital e de "pessoas certas". Não importa que a realidade seja a de empobrecimento e deterioração urbana generalizada, que através de uma pesquisa local abrangente, baseada em entrevistas com a comunidade, os líderes civis e empresariais identificassem um "falso brilho sobre a podridão" (Szanton, 1986), que um relatório do Congresso de 1984 descrevesse a cidade como uma das mais "carentes" dos Estados Unidos e que um estudo abrangente do Renascimento por Levine (1987) mostrasse reiteradamente quão parcial e limitados eram os benefícios e de como a cidade como um todo estava acelerando em vez de diminuir o seu declínio. A imagem de prosperidade esconde tudo isso, mascara as dificuldades subjacentes e projeta uma imagem de

sucesso que se espalha internacionalmente; assim o *London Sunday Times* (de 29 de novembro de 1987) noticiou, sem nenhum senso crítico que "Baltimore, apesar do estrondoso desemprego, corajosamente transformava seu porto abandonado em playground. Turistas significam compras, alimentação e transporte, o que, por sua vez, significava construção, distribuição e manufaturas conduzindo a mais empregos, mais residentes, mais atividades. A decadência da velha Baltimore diminuiu, parou e depois mudou de sentido. A região do porto é hoje uma das maiores atrações turísticas da América e o desemprego urbano está caindo rapidamente". Contudo, também é visível que "vender" Baltimore desta maneira, dando-lhe um maior senso de lugar e de identidade local, foi bem-sucedido politicamente, consolidando o poder de influência das parcerias público-privadas locais, que deram origem ao projeto. Este trouxe capital imobiliário para Baltimore, embora seja difícil dizer se trouxe mais do que tirou dada a absorção do risco pelo setor público. Por extensão, deu também à população algum senso de identidade e de ligação com o lugar. O circo é bem-sucedido mesmo se falta o pão. O triunfo da imagem sobre a matéria se completa.

Perspectivas críticas do empresariamento da gestão urbana sob as condições da competição interurbana

Recentemente, têm ocorrido muitos debates acerca da "relativa autonomia" do estado local em relação à dinâmica da acumulação do capital. A mudança para o empresariamento na administração urbana parece sugerir uma autonomia considerável da ação local. A noção de empresariamento urbano, tal como apresentada aqui, não pressupõe de maneira nenhuma que o estado local ou a aliança de classes mais ampla que constitui a administração urbana seja automaticamente (ou mesmo na famosa "última instância") unicamente capturada pelos interesses da classe capitalista, ou que suas decisões se encontrem pré-configuradas diretamente em termos que reflitam os requisitos da acumulação de capital. Aparentemente pelo menos, isto parece tornar meu relato inconsistente com a versão marxista da teoria do estado local, tal como a apresentada por Cockburn (1977), por exemplo, e fortemente em desacordo com uma gama de outros escritores não marxistas ou neomarxistas, tais como Mollenkopf (1983), Logan e

Molotch (1987), Gurr e King (1987) e Smith (1988). Contudo, considerar a competição interurbana indica um caminho no qual um empresariamento urbano aparentemente autônomo pode ser reconciliado com os requisitos, não obstante contraditórios, da acumulação contínua de capital, garantindo ao mesmo tempo a reprodução das relações sociais capitalistas em escalas ainda mais amplas e em níveis mais profundos.

Marx adiantou a poderosa assertiva de que a competição é inevitavelmente o "berço" das relações sociais capitalistas em qualquer sociedade onde a circulação de capital é uma força hegemônica. As leis coercitivas da competição forçam agentes individuais ou coletivos (empresas capitalistas, instituições financeiras, estados-cidades) para formar certas configurações de atividades, que são, elas próprias, constitutivas da dinâmica capitalista. Contudo, o "forçar" ocorre depois da ação e não antes. O desenvolvimento capitalista é sempre especulativo - de fato, toda a história do capitalismo pode ser lida melhor como toda uma série de minúsculos e, por vezes, grandiosos impulsos especulativos empilhados histórica e geograficamente uns sobre os outros. Não há, por exemplo, pré-configuração exata de como as empresas irão se adaptar e se comportar diante da competição de mercado. Cada uma procurará seu próprio caminho para sobreviver, sem noção prévia do que dará certo ou não. Somente depois do evento é que "a mão invisível" (frase de Adam Smith) do mercado se afirma como uma necessidade naturalmente imposta a posteriori para controlar o capricho sem lei dos produtores. (Marx, 1967, p.336).

O mesmo se dá com a administração urbana, provavelmente igual ou mesmo mais caprichosa e sem leis. Mas também é de se esperar que tal "capricho sem lei" também será regulado, após o fato, pela competição interurbana. Competição por investimentos e empregos, particularmente sob condições de desemprego generalizado, reestruturação industrial e em fase de rápidas mudanças em direção a padrões de acumulação de capital mais flexíveis e móveis geograficamente irão presumivelmente gerar todos os tipos de fermentos para captar e estimular o desenvolvimento sob condições locais específicas. Cada coalizão irá procurar sua versão distinta do que Jessop (1983) chama de "estratégias de acumulação e projetos hegemônicos". Do ponto de vista da acumulação de capital a longo

prazo é essencial que diferentes caminhos e diferentes conjuntos de espaços políticos, sociais e empresariais sejam explorados. Somente desta maneira é possível para um sistema social revolucionário e dinâmico, como o capitalismo, descobrir novas formas e modos de regulação social e política adequados para novas formas e caminhos da acumulação de capital. Se isto equivale ao que se costuma chamar de "autonomia relativa" do estado local, então não há o que distinga, em princípio, o empresariamento urbano da "autonomia relativa" que todas as firmas, que todas as empresas e instituições capitalistas possuem ao explorar diferentes caminhos para a acumulação de capital. A autonomia relativa, entendida desta maneira, é perfeitamente consistente com, e, de fato, constitutiva da, teoria geral da acumulação capitalista com a qual concordo (Harvey, 1982). A dificuldade teórica surge, contudo, como em muitas questões deste tipo, porque a teoria marxista, bem como a não marxista, tratam a questão da autonomia relativa como se fosse possível considerá-la fora do poder controlador das relações de espaço, e como se a competição interurbana e espacial não existissem ou fossem irrelevantes.

À luz deste argumento, pareceria que é a instância gerencial, sob condições de fraca competição interurbana, que tornaria a administração urbana menos consistente com as regras da acumulação capitalista. A consideração de tal argumento requer, contudo, uma análise aprofundada das relações entre o Estado do bem-estar, o keynesiano nacional (no qual a ação local do estado estava apoiada) e a acumulação de capital durante os anos cinquenta e sessenta. Este não é o lugar de se tentar tal análise, mas é importante reconhecer que foi sob os princípios do Estado do bem-estar e do compromisso keynesiano que grande parte da questão da autonomia relativa do estado local emergiu. Contudo, considerando como um interlúdio, isto ajuda a entender porque as reivindicações coletivas e o empresariamento urbano são tradições tão antigas e experimentadas na geografia histórica do capitalismo (começando, é claro, com a Liga Hansiática e as cidades-estado italianas). A redescoberta e o reforço desta tradição e o renascimento da competição interurbana nas duas últimas décadas sugerem que a administração urbana se alinhou na direção dos requisitos essenciais da acumulação de capital. Tal movimento exigiu uma reconstrução radical das relações do estado central com o local e

a liberação das atividades do estado local, do estado do bem-estar e do compromisso keynesiano (que estiveram ambos sob forte ataque nas últimas duas décadas). É dispensável mencionar que há fortes evidências de polémicas a respeito desta questão em muitos países capitalistas avançados em anos recentes.

É desta perspectiva que se tornou possível construir uma visão crítica da versão contemporânea do empresariamento urbano. Para começar, a pesquisa deveria focalizar o contraste entre o vigor superficial de muitos projetos de revitalização de economias urbanas enfraquecidas e as tendências subjacentes da condição urbana. Deveria reconhecer também que, atrás da máscara de muitos projetos bem-sucedidos, se encontram sérios problemas sociais e econômicos, os quais, em muitas cidades, estão assumindo a forma geográfica de uma cidade dual: de um centro renovado cercado por um mar de pobreza crescente. Uma perspectiva crítica deveria enfatizar também algumas das perigosas consequências macroeconômicas, muitas das quais parecem inevitáveis, dada a coerção exercida pela competição interurbana. Esta última inclui impactos regressivos na distribuição de renda, volatilidade no interior da rede urbana e a qualidade efêmera dos benefícios trazidos por muitos projetos. A concentração no espetáculo e na imagem mais do que no conteúdo dos problemas econômicos e sociais pode também se revelar deletéria a longo prazo, apesar de que benefícios políticos podem ser obtidos até fácil demais.

Contudo, também há algo positivo acontecendo que merece especial atenção. A idéia da cidade como uma corporação coletiva, na qual um sistema democrático de tomada de decisões pode existir, tem uma longa história no panteão das doutrinas e práticas progressistas (a Comuna de Paris sendo, é claro, o paradigma da história socialista). Houve algumas tentativas recentes para reviver esta visão corporativa tanto na teoria (Frug, 1980), como na prática (Blunkett e Jackson, 1987). Enquanto é possível, nesse sentido, caracterizar alguns tipos de empresariamento como puramente capitalistas no método, intenção e resultado, também é útil reconhecer que muitos dos problemas de uma ação corporativa coletiva se originam não pela existência de algum tipo de reivindicação coletiva e nem mesmo pela virtude de quem, em particular, domina as alianças de classe urbanas ou dos projetos que eles vislumbram. Mas é

a generalidade da competição interurbana, dentro do quadro geral do desenvolvimento geográfico desigual capitalista que parece, nesse sentido, compelir às opções onde "maus" projetos expulsam os "bons" e onde coalizões de classe benevolentes e bem intencionadas se comprometem a ser "realistas" e "pragmáticas" a um grau que as faz atuar de acordo com as regras da acumulação capitalista em vez de perseguir o objetivo de atender as necessidades locais ou maximizar o bem-estar social. Contudo, mesmo neste caso não é evidente que o mero fato da competição interurbana possa se constituir na contradição básica a ser procurada. Ela deveria ser encarada mais como uma condição que "dá origem" (para usar a frase de Marx) às relações sociais mais gerais de qualquer modo de produção dentro do qual a competição ocorre. O socialismo em uma cidade não é obviamente um projeto viável mesmo sob as circunstâncias mais favoráveis. Contudo, as cidades são importantes bases de poder para se trabalhar. O problema consiste em imaginar uma estratégia geopolítica de conexões interurbanas que diminuam a competição e que afastem os horizontes políticos da localidade para um desafio mais amplo, o desenvolvimento capitalista desigual. Os movimentos da classe operária, por exemplo, provaram historicamente serem capazes de comandar a política local, mas permaneceram sempre vulneráveis à disciplina das relações de espaço e do comando mais poderoso sobre o espaço (militarmente, bem como economicamente), exercido por uma burguesia cada vez mais internacionalizada. Sob tais condições, a trajetória seguida com o crescimento do empresariamento urbano nestes últimos anos serve para manter e aprofundar as relações capitalistas do desenvolvimento geográfico desigual e, através disso, afetar a trajetória geral do desenvolvimento capitalista de forma intrigante. Contudo, uma perspectiva crítica do empresariamento urbano indica não somente seus impactos negativos, mas também seu potencial para se transformar em um progressivo corporativismo urbano, dotado de um agudo senso geopolítico de como construir alianças e conexões espaciais para mitigar ou mesmo desafiar a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista e dominar a geografia histórica da vida social.

David Harvey transferiu-se em 1987 da Universidade Johns Hopkins para a cadeira de Geografia Halford Mackinder da Universidade Oxford.

Notas de tradução

1. Tradução adotada para a palavra *managerialism* do texto original em inglês.
2. Tradução adotada para a palavra *entrepreneurialism* do texto original em inglês.
3. Tradução adotada para o termo *boosterism* do texto original em inglês.
4. Tradução adotada para o termo *governance* do texto original em inglês.
5. Nota: do Partido Trabalhista.

Referências bibliográficas

- BALL, M. (1983): *Housing policies and economic power - the political economy of owner occupation*. London.
- BERKOWITZ, B. (1984): "Economic development really works: Baltimore". MD in BINGHAM, R. and BEAIR, L. (eds). *Urban economic development*. Beverly Hills.
- BRANCHINI, E. (no prelo): *The arts and the inner cities*, in P....., B. and M....., S. (eds.): *the inner cities*. Oxford.
- BLUNKETT, D. and Jackson, K. (1987): *Democracy in crisis the town halls respond*. London.
- BODDY, M. (1984): "Local economic and employment strategies", in BODDY, M. and C. (eds.): *Local socialism*. London.
- BOUINOT, J. (ed.) (1987): *économiques des grandes villes en France et à l'étranger*. Paris.
- COCHRANE, A. (ed.) (1981): *Developing local economic strategies*. Open University, Milton Keynes.
- COCK BURN, C. (1977): *The local state: management of cities and people*. London.
- DAVIS, H. (1980): "The relevance of development control", *Town Planning Review*, 51, pp. 7-24.
- ELKIN, S. (1987): *City and regime in the American Republic*. Chicago.
- FRUG, G. (1980): "The city as a legal concept", *Harvard Law Review*, 93(6), pp.1059-1153.
- GERTIER, M. (1988): "The limits to flexibility: comments on the post-fordist vision of production and its geography", *Transactions*, Institute of British Geographers. New Series, 13, pp.419-32.
- GOODMAN, R. (1979): *The last entrepreneurship*. Boston.
- GREEN H., I. (1988): "Retailing in the new economic era", in S....., G. and HUGES, I. (eds.): *America's new market geography*. New Brunswick, NJ.
- GUNDLE, S. (1986): "Urban dreams and metropolitan nightmares: models and crises of communist local government in Italy", in SZAİKOWSKI, B. (ed.): *Marxist local governments in Western Europe and Japan*. London.
- GURR, I. R. and KING, D. S. (1987): *The mate and the city*. London.
- HARVEY, D. (1973): *Social justice and the city*. London.
- (1982): *The limits to capital*. Oxford.
- (1985a): *The urbanization of capital*. Baltimore.

- HARVEY, D. (1985b): *Consciousness and the urban experience*. Baltimore.
- _____. (1989a): *The urban experience*. Oxford.
- _____. (1989b): *The condition of postmodernity*. Oxford.
- JACOBS, J. (1984): *Cities and the wealth of nations*. New York.
- JESSOP, B. (1983): "Accumulation strategies, state forms, and hegemonic projects", *Kapitalistate*, 10/11, pp.89-112.
- JUDD, D. R. and READY, R.L. (1986): "Entrepreneurial cities and the new politics of economic development" in PETERSON, G. and LEWIS, C. (eds.): *Reagan and the cities*. Washington D.C.
- LEITNER, H. (1989): "Cities in pursuit of economic growth: the local state as entrepreneur", *Manuscript*. Department of Geography, University of Minnesota. Minneapolis.
- LEVINE, M. (1987): "Downtown redevelopment as an urban growth strategy: a critical appraisal of the Baltimore renaissance", *Journal of Urban* 9(2), pp. 103-23.
- LOGAN, J. and MOLOTCH, H. (1987): *Urban fortunes, the political economy of place*. Berkeley.
- LYALL, K. (1982): "A bicycle built for two: public-private partnership in Baltimore", in FOSTER, S. and BERGER, R. (eds.): *Public-private partnerships in American cities*. Lexington, Mass.
- MARKUSEN, A. (1986): "Defense spending: a successful industrial policy", *International Journal of Urban and Regional Research*, 10, pp. 105-122.
- MARX, K. (1967): *Capital*. Volume I. New York.
- MOLLENKOPF, J. (1983): *The contested city*. Princeton.
- MOLOTCH, H. (1976): "The city as a growth machine: towards a political economy of place", *American Journal of Sociology*, 82, pp. 309-32.
- MURRAY, F. (1983): "Pension funds and local authority investments", *Capital and Class*, 20, pp. 89-103.
- NOYELLE, T. and STANBACK, I. (1984): *The economic transformation fo American cities*. Totawa, NJ.
- PETERSON, P. (1981): *City Limits*. Chicago.
- REES, G. and LAMBERT, J. (1985): *Cities in crisis - The political economy of urban development in post war Britain*. London.
- SASSEN-KOOP, S. (1988): *Global cities*. Princeton.
- SAYER, A. (1989): "Post-fordism in question", *International Journal of Urban and Regional Research*
- SCHOENBERGER, E. (1988): "From fordism to flexible accumulation: technology, competitive strategies and international location", *Environment and Planning*, Series D, Society and Space, 6, pp. 245-62.
- SCOTT, A. (1988): *New industrial spaces flexible production organisation and regional development in North America and Western Europe*. London.
- SMITH, M. (1988): *City, state and market*. Oxford.
- SMITH, M. and KELLER, M. (1983): "Managed growth and the politics of uneven development in New Orleans" in, S. et al.: *Restructuring the city, the political economy of urban redevelopment*. New York.
- STOKER, R. (1986): "Baltimore: the self-evaluating city" in STOS, C.N. and SANDERS, H. T. (eds.): *The politics of urban development*. Lawrence, Kansas.
- SWYNGEDONW, E. (1986): "The socio-spatial implications of innovations in industrial organisation". Working paper, nº 20, Johns Hopkins European Center for Regional Planning and Research. Lille.
- _____. (1989): "The heart of the place: the of locality in an age of hyperspace", *Geographiska Annaler*, Series B, 71 pp.31-42.
- SZANTON, P. (1986): *Baltimore 2000*. Goldseker Foundation Report. Baltimore. MD.
- WILSON, W. (1987): *The truly disadvantaged*. Chicago.

Outras publicações do autor

- 1965 - Co-autoria com CLARK, W. "The nature and economics of urban sprawl" in *Land Economics*, 41:1-6.
- 1967 - "Models of the evolution of spatial patterns in Human Geography" in CHORLEY e HAGGETT. *Integrated models in Geography*. Londres, Methuen.
- 1969 - *Explanation in Geography*. Londres, Arnold.
- 1972 - "The role of theory" in GRAVES, N. (ed.). *The changing field of Geography*. Londres, Temple Smith Ltd. 29-41p.
- 1973 - *Social Justice and the city*. Baltimore, Johns Hopkins University Press. (também em Londres, Edward Arnold Ed.).
- 1974a - "Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution" in *Regional Studies*, 8:239-55.
- 1974b - Co-autoria com CHATTERJEE, L. "Absolute rent and the structuring of space by financial institutions" in *Antipode*, 6:22-36.
- 1975a - *The social economy of cities*. Beverly Hills, Sage Publication.
- 1975b - "The political economy of urbanization in advanced capitalist societies: the case of the U.S." in GAPPERT & ROSE.
- 1975c - "Class-monopoly rent, finance capital and the urban revolution" in GALE & MORE.
- 1976 - "Labor, capital and class struggle around the built environment" in *Politics and Society*, 6:265-295.
- 1980 - *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec.
- 1981 - "The urban process under capitalism: a framework for analysis" in DEAR & SCOTT.
- 1982 - *The limits to capital*. Oxford.
- 1983 - "O trabalho, o capital e o conflito das classes em torno do ambiente constituído nas sociedades capitalistas avançadas" in *Espaço & Debates*, 6:6-35.
- 1983 - *The limits of capital*. Londres, Macmillan.
- 1985a - *The urbanization of capital*. Oxford.
- 1985b - *Consciousness and the urban experience*. Oxford.
- 1985c - "The geopolitics of capitalism" in GREGORY, D. e URRY, J. (eds.). *Social relations and spatial structures*. Londres.
- 1989a - *The urban experience*. Oxford.
- 1989b - *The condition of postmodernity - an enquiry into the origins of cultural change*. Oxford, Basil Blackwell Ltd.
- 1994 - *Condição pós-moderna*. São Paulo. Edições Loyola.

Agudização do problema federativo e esgotamento do padrão de desenvolvimento no Brasil*

Jorge L. A. Natal

Este artigo discute sucintamente o atual problema federativo brasileiro. Ele se explicita através de elementos recém manifestos (últimos quinze anos, aproximadamente). Tendo em vista tais elementos, a reflexão sublinha sua agudização e imbricação com o esgotamento do **padrão de desenvolvimento**. Logo, remete-se a discussão para plano estrutural de modo a mostrar que sem o (re)desenho do Estado ampliar-se-ão as dificuldades para a definição de um novo projeto estratégico nacional de desenvolvimento. Mas vai se evidenciando, ademais, que a reforma do Estado, nucleada numa concepção estreita da fiscalidade (centrada nos interesses dos que participam do bloco no poder) e da representação parlamentar (pensada em termos meramente numéricos) não lhe garantirá estabilidade na medida em que apenas (sic) aprofundará sua deslegitimação, ou seja, agudizará a crise federativa, obstaculizando ainda mais a definição estratégica referida.¹

*

O artigo está organizado em seis itens. O primeiro aponta a centralidade do binômio federalismo-Constituição para efeito da definição de um novo padrão de desenvolvimento. O segundo, tendo em conta um breve resgate das Constituições do Brasil, mostra que o problema federativo é permanente na história do País. O terceiro, fixando-se na Constituição de 1988, destaca seu distanciamento da implementação política, reafirmando o que foi apontado no item anterior. O quarto, valendo-se de algumas manifestações recentes, levanta a tese de que o Brasil vivencia sério *imbróglío* federativo. O quinto elenca e discute os

elementos explicitadores deste *imbróglío*. O último - de considerações finais - está organizado em duas seções: na primeira, elabora-se uma rápida visão de conjunto do problema expresso no binômio federalismo-padrão de desenvolvimento; na segunda, discutem-se suas perspectivas.

O atual federalismo brasileiro: da forma ao conteúdo

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que o Estado "(...) abarca a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...)". (Constituição 1988: 31), da perspectiva político-administrativa. Mas, tal recorte institucional apenas ganha sentido pleno quando se consideram as organizações dos Poderes, quais sejam, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Pode-se dizer assim que federalismo envolve tanto os recursos e encargos quanto a institucionalidade das relações inter e intra-organizações do Estado-Poderes.²

Portanto, federação expressa uma sociabilidade, define uma interação socioeconômico-institucional. Isto significa que ela desvela sua dimensão legal enquanto dimensão de poder, um modo específico de existência do poder, isto é, de estruturação do Estado-Poderes, fundada na pluralidade e no equilíbrio (diferentemente do chamado Estado unitário), na independência e complementariedade e na negociação permanente entre os centros de poder. Dessa maneira, enquanto organismo social (em sentido amplo), federalismo não colide com conflitos e antagonismos. Ao contrário, neles

* O autor agradece os comentários e sugestões dos colegas professores Ana Clara T. Ribeiro, Hermes M. Tavares e Henri Acselrad, todos do IPPUR, e Heládio Leme, do Deeco/UFU, eximindo-os, para ser consoante com os fatos, pelos equívocos eventualmente remanescentes. Duas adições: este paper foi elaborado em setembro de 1994 e revisado em julho de 1995; as expressões em negrito neste artigo indicam conceitos, recurso, no entanto, empregado apenas em sua primeira aparição.