

# CIDADES-REGIÕES GLOBAIS\*

Allen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja e Michael Storper

Tradução: Daniel Julien Van Wilderode

Revisão: Vagner Bessa

## Introdução

Existem hoje mais de 300 cidades-regiões no mundo com populações de mais de um milhão de habitantes. Pelo menos vinte cidades-regiões abrigam mais de dez milhões de pessoas. Estas variam desde aglomerações metropolitanas comuns dominadas por um núcleo muito desenvolvido, como a região de Londres ou Cidade do México, até unidades geográficas mais policêntricas como no caso das redes urbanas da Randstad ou Emilia-Romagna. Em toda a parte, essas cidades-regiões estão se expandindo vigorosamente e constituem-se em sérios desafios para os pesquisadores e gestores de políticas públicas na entrada do século XXI. Os processos de integração econômica em escala mundial e de crescimento urbano acelerado tornam as estratégias de planejamento e política urbana tradicionais nessas regiões muito problemáticas, enquanto abordagens mais adequadas permanecem em um estágio mais experimental. Novas formas de pensar esses processos e novos caminhos para alcançar benefícios e controlar os seus efeitos negativos são urgentes.

O conceito de cidades-regiões globais pode ser associado à idéia de "cidade mundial" de Hall (1966) e Friedmann e Wolff (1982), e à idéia de "cidade global" de Sassen (1991). Avançamos a partir desses esforços pioneiros, mas no sentido de estender o significado do conceito em termos econômicos, políticos e territoriais e, sobretudo, num esforço de mostrar como as cidades-regiões funcionam, cada vez mais, como nós espaciais essenciais da economia global e como atores políticos específicos na cena mundial. De fato, em vez das cidades-regiões estarem se dissolvendo como objetos

sociais e geográficos pelo processo de globalização, elas estão se tornando progressivamente centrais à vida moderna e, cada vez mais, a globalização (em associação com várias transformações tecnológicas) vem reativando a sua importância como base de todas as formas de atividade produtiva, seja na indústria ou nos serviços, seja nos setores de alta e de baixa tecnologia. Desde que essas mudanças se iniciaram, vem se tornando evidente que a cidade, no sentido estrito, constitui uma unidade menos adequada ou viável da organização social local que as cidades-regiões ou redes regionais de cidades. Uma expressão palpável desta idéia pode ser observada nas formas de consolidação que começam a ocorrer quando unidades adjacentes de uma organização política local (províncias, *länder*, condados, áreas metropolitanas, municipalidades, departamentos etc.) buscam coalizões em escala regional como meio de enfrentar as ameaças e as oportunidades da globalização. Nesse processo, argumentamos que as cidades-regiões globais emergiram nos últimos anos como um novo e decisivo fenômeno geográfico e institucional no atual estágio da economia mundial.

Procuramos, a seguir, trazer essas observações para um foco conceitual mais preciso. A nossa discussão é guiada por cinco questões principais:

1. Por que as cidades-regiões estão crescendo rapidamente exatamente em um momento histórico em que alguns analistas declaram que o fim da geografia está próximo e que o mundo está se convertendo em um espaço de fluxos?
2. Como as formas de organização econômica e social nas cidades-regiões responderam à globalização e quais os novos problemas que foram criados em decorrência?

\* Texto de palestra proferida na Conferência Internacional "Global City-Regions. Trends and Prospects Policies for Wealth and Well-Being", outubro 1999, School of Public and Social Research, University of Califórnia, Los Angeles.

3. Quais as principais tarefas de governança enfrentadas pelas cidades-regiões globais para preservar e melhorar a sua prosperidade e seu bem-estar?
4. Será possível as partes economicamente menos avançadas do mundo tirarem proveito dos benefícios potenciais do desenvolvimento da cidade-região global em seu próprio benefício? E quais são as maiores desvantagens de tal desenvolvimento?
5. Como podemos definir o interesse público nas cidades-regiões globais culturalmente heterogêneas? Em particular, quais os desafios para as noções tradicionais de democracia e cidadania com o surgimento das cidades-regiões e de que maneira podem se revelar mais efetivas neste novo contexto?

Cruzando todas essas questões encontram-se as reivindicações concorrentes das duas maiores ideologias políticas que parecem se contrapor abertamente para assumir papéis proeminentes nas sociedades capitalistas modernas nas próximas décadas, a saber, o neoliberalismo dominante corrente e - mais evidente hoje em certas partes da União Européia - uma nova perspectiva social-democrata (ou social-liberal). Essas duas ideologias oferecem na teoria e na prática visões bastante contrastantes do futuro das cidades-regiões globais.

## O novo regionalismo em um contexto global

Nas primeiras décadas pós-guerra quase todos os maiores países capitalistas eram caracterizados por governos centrais fortes e economias nacionais firmemente delimitadas territorialmente. Esses países constituíram um bloco político dentro da estrutura de uma Pax Americana, ela mesma sustentada por uma rede de arranjos internacionais (o sistema de Bretton Woods, o Banco Mundial, o FMI, Gatt) com a qual buscavam regular suas relações econômicas. Embora fluxos de comércio e de investimentos internacionais tenham se expandido rapidamente no período pós-guerra, estes dificilmente colocavam em questão a capacidade dos estados-nação de implementar políticas econômicas domésticas. Uma consequência desta situação foi que cada país dispôs de sua própria estrutura institucional nacional peculiar que, em um grau maior ou menor, moldou processos sociais e demográficos e manteve um sistema urbano com características nacionais próprias.

Hoje, a globalização trouxe transformações significativas na antiga ordem das coisas. Existem, atualmente, muitas experiências institucionais que apontam na direção de uma nova organização social e política do espaço. Essa nova organização consiste sobretudo na hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança, variando do global até o local e na qual o sistema emergente de cidades-regiões globais se destaca. Quatro itens principais precisam ser esclarecidos a respeito desta hierarquia.

1. Quantidades enormes e sempre crescentes de atividade econômica (correntes de insumos e produtos, migrações de trabalhadores, comércio, investimento estrangeiro direto, operações mercantis internacionais, fluxos monetários etc.) ocorrem agora em redes transnacionais extensivas. A expansão da globalização cria conflitos e dilemas que, por sua vez, ativam uma variedade de respostas políticas e esforços de arquitetura institucional em relação a essas redes. Os exemplos incluem os maiores arranjos financeiros e econômicos internacionais que já estão em vigor, tais como o grupo G7/G8, a OCDE, o Banco Mundial, o FMI, e uma nova versão do Gatt, atualmente conhecido como a Organização Mundial do Comércio. Enquanto essas respostas políticas particulares às pressões da globalização permanecem limitadas em seu escopo e em autoridade real, elas estão subordinadas à expansão e consolidação conforme o capitalismo continua se globalizando.
2. Em parte como corolário dessas mesmas pressões, houve uma proliferação nas últimas décadas de blocos multinacionais como a UE, Nafta, Mercosul, Asean, Apec, Caricom e muitos outros. Esses blocos também representam respostas internacionais às tensões criadas pelo espraiamento permanente de capitalismo nacional além de suas fronteiras políticas tradicionais. Eles permanecem em vários estágios de desenvolvimento atualmente, a UE ocupando obviamente uma posição de vanguarda. De qualquer modo, como envolvem somente números restritos de participantes, esses blocos são claramente mais administráveis como entidades políticas (isto é, problemas de custos transacionais internos são relativamente restringidos e o consenso é mais fácil de se conseguir) em comparação com as organizações globais existentes ou presumidas.

3. Os Estados soberanos e as economias nacionais permanecem como os elementos dominantes da paisagem política e econômica contemporânea, embora estejam claramente sofrendo profundas transformações. Estados individuais não estão mais usufruindo do mesmo grau de autonomia política soberana que costumavam possuir e, sob condições de globalização intensificada, eles se encontram cada vez menos capazes ou desejosos de proteger todos os interesses regionais e locais dentro de sua jurisdição. Numerosos setores econômicos foram expostos ao transbordamento maciço de suas fronteiras nas últimas décadas, o que torna cada vez mais difícil, quando não impossível, definir onde, por exemplo, termina a economia americana e onde começa a economia alemã ou japonesa. Portanto, algumas das atividades regulatórias que eram antigamente atribuídas ao Estado central estão sendo assimiladas por instituições definidas em níveis supranacionais; ao mesmo tempo, outras funções foram relegadas a instituições cujo âmbito de atuação é mais local ou regional.
4. Conseqüentemente, e de suma importância para os propósitos deste artigo, houve um ressurgimento de formas de organização econômica e política de cunho regional, sendo a maior expressão desta tendência encontrada em algumas grandes cidades-regiões globais. Isto posto, as trajetórias econômicas e políticas destas cidades-regiões não podem ser plenamente entendidas, a não ser em relação à hierarquia complexa de escalas territoriais interpenetradas mencionada acima.

A noção de ressurgimento de organizações econômicas e políticas fundamentadas regionalmente requer mais desdobramentos. A propensão para certos tipos de atividade econômica - setores industriais e de serviços e assemelhados - para juntar-se em aglomerados locais densos parece ter se intensificado nesses últimas décadas. Esta procura por maior proximidade de todos os tipos de agentes econômicos representa, atualmente, uma resposta estratégica significativa ao acirramento da competição econômica que - em muitos segmentos da economia - intensificou a incerteza e premiou a aprendizagem e a inovação. O agrupamento permite às empresas responder a esses desafios, ao dar-lhes maiores níveis de flexibilidade operacional e ao aumentar suas capacidades de inovação. A globalização ampliou este processo, embora

não seja de nenhuma forma a sua causa única, de modo que, com a internacionalização dos mercados, as economias das cidades-regiões cresceram simultaneamente. Grandes cidades-regiões passaram, portanto, a funcionar como plataformas territoriais a partir das quais grupos concentrados ou redes de empresas disputam os mercados globais. Ao mesmo tempo, muitas regiões estão hoje em dia sujeitas à pressões trans-fronteiras intensificadas. Elas estão confrontadas com a escolha entre se submeter passivamente a essas pressões, ou se engajar ativamente na construção institucional e na gestão política, num esforço de tornar a globalização, tanto quanto possível, um processo mais vantajoso para elas. A escolha é particularmente crítica para as cidades-regiões porque os governos centrais de hoje acham particularmente difícil negociar com as diversas demandas de todas as diferentes localidades que elas controlam, especialmente quando estas são caracterizadas por problemas idiossincráticos. Para complicar este estado de coisas, muitas cidades-regiões se encontram também confrontadas com novas e importantes tarefas de integração e representação políticas. Essas tarefas são de uma urgência especial em um momento que as cidades-regiões funcionam cada vez mais como pólos de atração para trabalhadores migrantes com salários baixos do mundo inteiro, fazendo com que em toda parte suas populações tornem-se crescentemente políglotas e se misturem com grupos sociais marginalizados. O resultado disto é que hoje muitas cidades-regiões estão confrontadas com problemas insistentemente relacionados à participação política e à reconstrução local da identidade política e da cidadania.

O novo mapa do mundo que está se desenhando enquanto essas tendências estão se desenvolvendo pode, em boa medida, ser representado em termos das quatro escalas territoriais interceptadas das relações econômicas e políticas mencionadas acima, junto com uma série de formas relacionais cruzadas, desde associações civis internacionais até longínquas operações das corporações internacionais. Na base geográfica de todo o sistema encontra-se um mosaico ou arquipélago de grandes cidades-regiões constituindo uma das principais redes estruturais da nova economia global (Veltz, 1996). É nas funções econômicas desses sistemas econômicos localizados que focalizaremos agora a nossa atenção.

## Cidades-regiões como motores da economia global

Foi muitas vezes prognosticado que os aperfeiçoamentos nas tecnologias de transporte e comunicações, em termos tanto de custo quanto de qualidade, solapariam qualquer necessidade para a concentração urbana. A cada onda de mudança tecnológica nessas áreas, estudiosos e jornalistas continuavam afirmando que a urbanização em escala ampla é coisa do passado. Mas, a cada onda de aperfeiçoamento das novas tecnologias do desenvolvimento, as cidades não só não desaparecem, mas tornam-se maiores e mais importantes. Isto se deve ao fato de que, embora progressos nas tecnologias modernas de transporte e comunicações permitam que muitas formas de interação econômica e social ocorram em distâncias cada vez maiores, em outros casos essas, na realidade, ampliam a necessidade de proximidade. A chave para entender porque isto é verdadeiro reside nas formas pelas quais as diferentes atividades econômicas são interconectadas em termos do que poderíamos chamar das relações transacionais ou de rede entre elas mesmas e com o resto do mundo.

Em termos muito esquemáticos, duas espécies diferentes de atividade produtiva são encontradas em qualquer sistema econômico avançado, cada uma delas correspondendo a um tipo fundamentalmente diferente de estrutura de rede. Por um lado, certas espécies de produção são altamente rotineiras: elas se baseiam em formas de conhecimento que são relativamente bem codificadas e em máquinas e processos de trabalho em que a repetição constitui o padrão dominante de ação. Em termos econômicos, isto significa que é possível planejar este tipo de atividade com algum grau de confiança e de executá-la em grande escala. Os materiais e insumos necessários usados na produção podem, portanto, ser adquiridos muitas vezes conforme um planejamento preestabelecido e em grandes quantidades. Isto significa também que esses materiais e insumos podem ser trazidos a custo baixo de distâncias longas, porque a capacidade de planejar e comprar em grandes quantidades significa que o preço unitário pode ser mantido em patamares mínimos. Nessas circunstâncias, os vínculos entre empresas funcionalmente relacionadas têm, provavelmente, um impacto mais limitado nas decisões locais e as empresas estarão relativamente livres para procurar localizações bastante

distantes uma da outra. Na prática, e porque a produção é rotineira neste tipo de sistema, as localizações escolhidas coincidirão muitas vezes com lugares onde há mão-de-obra não qualificada e barata, às vezes longe de qualquer centro urbano importante.

Por outro lado, podemos encontrar setores econômicos em que condições bastante diferentes se mantêm. Áreas extensas da economia contemporânea envolvem atividades em que predomina um enorme grau de incerteza e existem limites rígidos à capacidade dos produtores de tornar rotineiras ou simplificar as suas ações, especialmente no que tange às suas interações mútuas. No ramo da indústria de alta tecnologia, por exemplo, os produtores estão frequentemente confrontados não só com mudanças rápidas nas próprias tecnologias básicas, mas também com pedidos dos seus produtos que variam muito de um cliente para outro e de um momento para outro. Nos serviços comerciais e financeiros de alto nível, o produto que muda em função do projeto e do cliente significa que as empresas precisam ser organizadas para diversificar a associação de habilidades e recursos que propiciam para cada caso em particular; além disso, os próprios expedientes e capacidades (especialmente os ativos intelectuais humanos) não se encontram muito disponíveis porque são bastante especializados. Nas indústrias expostas a mercados que flutuam devido a mudanças constantes no *design* ou nos efeitos da moda (de forma mais abrangente, processos de diferenciação do produto), as firmas devem estar preparadas para mudar e recompor o equipamento e a força de trabalho e de monitorar as transformações mercadológicas, muitas vezes, no dia-a-dia.

Nas últimas circunstâncias, as empresas consideram difícil tornar rotineiras as suas operações e planejar as suas relações com outras empresas, ou mesmo com seus próprios trabalhadores a respeito de horários prolongados. Elas chegam a depender de redes que facilitam a mudança e novas combinações, em oposição às formas de redes mais rígidas que sustentam o primeiro grupo de empresas. Mudanças e novas combinações são potencialmente muito onerosas, contudo, porque dependem de altos níveis de acesso a uma ampla variedade de informações e recursos. As empresas precisam saber quais as diferentes espécies de fornecedores e oportunidades mercadológicas (variáveis) estão disponíveis para elas. Os trabalhadores precisam saber as oportunidades de trabalho alterna-

tivas, especialmente onde os mercados de trabalho são caracterizados por altos níveis de flexibilidade. Muitas vezes, e apesar da revolução informática, o conhecimento necessário a esses processos é bastante oculto. Adquirir esse conhecimento economicamente útil de modo oportuno depende das relações humanas e da capacidade de interpretar a informação em seus vários sentidos. Simultaneamente, onde a especialização e a flexibilidade econômicas estão fortemente presentes, mudanças rápidas nas redes subjacentes de transações ocorrem porque as empresas negociam novos contratos ou reestruturam as suas relações de compra e venda, e porque os trabalhadores trocam um emprego por outro. Em poucas palavras, tratam-se de redes caracterizadas por altos níveis de incerteza, instabilidade e complexidade. Nessas circunstâncias, os custos de transação sobem significativamente conforme as distâncias aumentam e, com a dispersão geográfica dos produtores, as ineficiências aparecem rapidamente.

Ao mesmo tempo, os empresários dessas indústrias conseguem vantagens competitivas importantes por sua co-presença nas densas redes transacionais que se constituem, porque compram e vendem uns aos outros, contratam trabalhadores do contingente de mão-de-obra local, tomam parte em associações econômicas formais e informais etc. Essas redes propiciam uma atmosfera rica pela transferência constante de conjuntos de informações (em grande parte informais) a respeito das tecnologias, mercados e concepção dos produtos. Assim, elas ajudam a incentivar a criatividade e a inovação econômica em muitos setores diferentes, incluindo, em particular, alguns dos nichos líderes mais dinâmicos da economia contemporânea, como a indústria de alta tecnologia, serviços e indústrias de produtos culturais.

Nos anos pós-guerra, até o início dos anos 70, a maioria das principais economias capitalistas pareceu se mover decididamente rumo à "rotinização" cada vez maior da produção, especialmente na manufatura. No entanto, por causa de uma variedade de razões complexas, a começar pelas crises econômicas do início e meados dos anos 70, os ambientes econômicos tenderam a tornar-se muito menos estáveis do que no passado, forçando empresas de muitos setores a adotar tecnologias e padrões organizacionais mais flexíveis. Além disso, as novas tecnologias digitais incentivaram neste momento a des-estandardização dos processos produtivos,

assim como rendimentos crescentes e nichos de mercado que proliferaram estavam estimulando a pesquisa por uma maior variedade de produtos. Por todas essas razões, o segundo tipo de produção descrito acima permeou, até se tornar dominante, as sociedades capitalistas avançadas, de modo que partes cada vez mais importantes da produção e do emprego são atualmente contabilizadas para os sistemas produtivos flexíveis em rede ou cadeias de valor.

Esses argumentos conduzem à questão essencial da relação entre esses sistemas flexíveis em rede e as grandes cidades e esta questão depende fundamentalmente do êxito da produtividade econômica, do desempenho e da inovação. De um lado, as diferentes empresas e atores que participam destas redes recebem todos um tremendo apoio para sua eficiência, fazendo parte dos agrupamentos especialmente concentrados e estreitamente interligados, não só porque a reunião mitiga os custos transacionais, mas também por causa dos efeitos da flexibilidade e da informação mencionados acima. Por outro lado, a criatividade e a inovação dentro do sistema produtivo são muito valorizadas, em parte por causa da grande variedade de diferentes habilidades, sensibilidades e experiências incorporadas pela força de trabalho e, em parte, porque a aglomeração de empresários independentes em um lugar aumenta a probabilidade de encontros nos quais conceitos originais e/ou conhecimentos economicamente úteis são produzidos. Além do mais, as empresas têm maior acesso a um grupo mais diversificado de fornecedores e oportunidades comerciais do que teriam se estivessem todas em localizações distantes. A disponibilidade local de uma série ampla de fornecedores e trabalhadores especializados permite maior flexibilidade para as empresas e as isenta de excessivos investimentos em estoques que, de outro modo, seriam necessários onde os riscos de rompimento na cadeia de fornecedores ou nos mercados de bens e serviços fossem altos. Custos exorbitantes podem ser mantidos em níveis relativamente baixos porque o equipamento e os estoques são dispersos como eram na coletividade em rede de produtores. Os trabalhadores também são capazes de extrair das corporações informações sobre o mercado de trabalho local, favorecendo seu acesso a oportunidades de emprego potencial e, portanto, aumentando suas possibilidades de mudar de emprego ou achar novos postos de trabalho quando desemprega-

dos. Claro, a economia contemporânea é também caracterizada por relações bem desenvolvidas entre fornecedores distantes e atividades de recrutamento longínquas. Mas, muitas vezes, como veremos, essas relações também ocorrem em redes produtivas locais.

A produtividade e o desempenho são, portanto, favorecidos pela concentração urbana de duas maneiras. Primeiro, a concentração garante sobretudo a eficiência do sistema econômico. Segundo, ela intensifica a criatividade, a aprendizagem e a inovação tanto pela flexibilidade crescente dos produtores, quanto pelos enormes fluxos de idéias e conhecimento que ocorrem ao longo dos vínculos transacionais dentro das redes industriais localizadas. Tais redes se encontram de forma característica nos centros econômicos das maiores cidades-regiões do mundo de hoje e, em muitos casos, elas constituem a base para novas fases sucessivas de expansão urbana. Além disso, as economias dessas cidades-regiões estão ligadas em um grau crescente aos mercados mundiais, estimulando portanto mais crescimento que, por sua vez, incentiva mais produtores especializados a aparecer em qualquer rede dada. Os filmes de Hollywood, os semi-condutores do Vale do Silício, os serviços bancários e financeiros de Nova York e Londres, e os desfiles de moda de Paris representam as produções de agrupamentos de redes produtivas flexíveis cujas fortunas são estreitamente dependentes da demanda do mercado mundial. Outros exemplos incluem engenharia mecânica em Baden-Württemberg e Bavária, as pequenas empresas artesanais do norte da Itália, a indústria de joalheria em Bancoc, ou a produção de móveis em Guadalajara, México. Nesse sentido, as cidades-regiões globais parecem funcionar cada vez mais como motores regionais da economia global, isto é, como redes locais dinâmicas de relações econômicas inseridas em telas estendidas em escala mundial de competição e troca inter-regional.

Por certo, essa descrição constitui somente um ponto de partida para uma análise ulterior da estrutura econômica das cidades-regiões globais. Mas o ponto crucial para entender porque, em uma área de custos de transporte e comunicação geralmente em declínio, ainda temos um mundo organizado em função de grandes regiões urbanas (mais do que em função de um padrão mais difuso de localização), depende da forma pela qual as economias dessas regiões tornaram-se tão estreitamente interligadas a

redes flexíveis agrupadas de empresas que competem em mercados crescentemente extensos.

## A geografia social das cidades-regiões globais

As forças que moldaram a emergência das cidades-regiões globais tiveram impactos marcantes na sua geografia social interna - padrões de estratificação social, distribuição de renda, demografias intra-metropolitanas e estilos de vida cotidiana. Três resultados notáveis dominam esses efeitos localizados da globalização e da reestruturação econômica.

O primeiro é a heterogeneidade cultural e demográfica crescente induzida principalmente pela migração em grande escala nas cidades-regiões globais. A migração foi orientada de modo mais insistente nas grandes cidades-regiões, criando algumas das aglomerações urbanas culturalmente mais diversificadas na História. Nesta era de globalização intensificada, a heterogeneidade cultural crescente é associada tanto a perigos explosivos quanto a novas e criativas oportunidades para a mobilidade e a justiça social.

O segundo resultado importante consiste em uma mudança pronunciada na morfologia espacial das cidades-regiões globais. Considerando que a maioria das regiões metropolitanas no passado se destacaram, principalmente, por um ou talvez dois centros urbanos claramente definidos, as cidades-regiões de hoje estão se tornando cada vez mais aglomerações policêntricas ou multi-agrupadas. Dois exemplos extremos de tais aglomerações multi-agrupadas são representados por Xangai e o delta de Pearl River, cidades-regiões que contêm cada uma mais de trinta milhões de habitantes. Ademais, em virtualmente todas as cidades-regiões globais, houve um crescimento rápido de *outer cities* e *edge cities*<sup>1</sup>, à medida em que áreas periféricas ou rurais longe dos núcleos urbanos antigos se transformaram em centros urbanos com organização jurídica própria. O embaçamento das fronteiras antigamente rígidas e claramente definidas foi parte integrante do processo de globalização e da nova era da globalização e isto se reflete atualmente no significado crescentemente ambíguo do que é o urbano, suburbano, ex-urbano, ou ainda, rural ou de forma alguma urbano. Portanto, o que aconteceu pode ser descrito como

um processo complexo e simultâneo de des-centralização e re-centralização da cidade-região. Muitas aglomerações centrais estabelecidas e mais antigas experimentaram um êxodo de certos grupos populacionais e de atividades empregatícias, mas os espaços esvaziados foram também reocupados sistematicamente por novas comunidades de imigrantes e por funções econômicas. Ao mesmo tempo, novos pólos de crescimento urbano estão sendo criados na periferia, alongando e fixando o tecido urbano em uma constelação regional re-centralizada de cidades. Mais uma vez aparecem consequências positivas e negativas para a saúde econômica e o bem-estar.

O terceiro principal efeito da globalização e da reestruturação econômica na geografia social das cidades-regiões é estreitamente relacionado aos dois primeiros, mas é mais desafiador ainda nas suas implicações políticas e públicas diretas. Tornou-se manifesto que a globalização e suas formas associadas de mudança econômica tendem a ampliar a disparidade entre a opulência e a pobreza em termos econômicos, sociais e espaciais. A globalização intensifica essas tendências pela estimulação do crescimento de empregos bem remunerados em grandes cidades enquanto promove (especialmente em um contexto de imigração em escala ampla oriunda dos países com baixos salários) a proliferação de empregos marginais, sem qualificação. Por exemplo, no início da década de 90, foi relatado que a disparidade entre riqueza e pobreza tinha crescido em todos os países industrializados desenvolvidos, tanto em cidades grandes quanto pequenas. Essa tendência tende a se acentuar nas maiores cidades-regiões, particularmente porque uma grande proporção de ricos busca morar nesses lugares. Em muitos desses lugares, há também um crescimento rápido de uma subclasse urbana dependente de cuidados especiais assim como de trabalhadores mal remunerados, como mostram, por exemplo, as famílias com muitos membros empregados, mas que nem sequer são capazes de viver decentemente acima da linha de pobreza.

Cada tentativa de explicar as causas detalhadas da segmentação crescente e das desigualdades socioeconômicas nas cidades-regiões globais é forçosamente altamente controversa e existem muitos analistas dentro do espectro político que argumentam que as disparidades observáveis nessas regiões resultam mais do cresci-

mento econômico acelerado do que da globalização como tal. Qualquer que seja o veredicto final sobre esta questão, há uma boa razão para colocar em evidência o problema dos níveis crescentes de segmentação social e espacial na agenda política de qualquer discussão face ao desenvolvimento das cidades-regiões globais no novo milênio. No plano da política nacional, por exemplo, parece existir uma relação complexa entre proteção social e geração de empregos. Em comparação com a Europa Ocidental, os EUA foram muito bem sucedidos em relação à geração de emprego, mas muito menos no tratamento das desigualdades socioeconômicas crescentes. Na União Européia, contudo, houve casos onde os dois objetivos foram atingidos simultaneamente, como na Dinamarca ou nos Países Baixos. Portanto, existem vários contextos políticos diferentes em que a aprendizagem mútua pode se revelar altamente produtiva e onde algum meio caminho progressista ou terceira via (Giddens, 1998) pode ser explorado proveitosamente entre o neoliberalismo desenfreado e o estatismo tradicional do bem-estar.

Na escala da cidade-região, existem mais desafios urgentes de política social. O primeiro desses desafios é como acomodar da melhor forma as populações imigrantes em expansão, porque há pouca dúvida de que a imigração, em particular nas maiores cidades-regiões globais, persistirá no século XXI. Parece óbvio que as populações imigrantes assumem um papel vital no desenvolvimento econômico regional, tanto como força de trabalho barata quanto como empreendedores inovadores, especialmente nos setores caracterizados por uma multidão de pequenas empresas e arranjos de produção flexível como o vestuário, eletrônicos e uma gama extensa de serviços. No entanto, sem medidas apropriadas para a integração social, para a moradia e para a educação, parece difícil manter ou ampliar o papel produtivo dos trabalhadores imigrantes nas cidades-regiões globais e evitar confrontos políticos com a força de trabalho doméstica.

Os níveis crescentes de segmentação social observáveis na maioria das cidades-regiões globais estimularam algumas respostas locais inovadoras. Nos EUA, por exemplo, na ausência de preocupação do poder público local em relação aos seus problemas e prioridades, muitos grupos de baixa renda estão se constituindo em uma diversidade ampla de organizações comu-

nitárias e de auto-ajuda e essa tendência se intensificará, sem dúvida, no futuro. Novas coalizões como essas com seu foco nas necessidades básicas como habitação, água, saúde, empregos decentes e salários aceitáveis assumirão provavelmente um papel crescente na sociedade civil reorganizada das cidades-regiões globais no futuro. Todavia, os méritos deste tipo de substituição da ação governamental pela ação civil são sujeitos à discussão, porque não há garantia de que esta gerará aquelas formas equitativas de proteção social que constituem um dos fundamentos da prática democrática em muitas sociedades. Uma situação muito diferente existe na extremidade oposta do espectro econômico nas cidades-regiões globais. Aqueles que estão no topo da escala de rendas parecem cada vez mais afastados da sociedade civil e da responsabilidade cívica em lares fortificados e condomínios fechados, criando as suas próprias estruturas de governança residencial privadas ou "privatopias" (Mackenzie, 1994). Como veremos mais tarde, essa abordagem fundamentalmente antidemocrática na organização do espaço urbano é mais aguda ainda em certos países em desenvolvimento. Na nova geografia da cidade-região global, as distâncias sociais assim como as distâncias econômicas entre aqueles que possuem e os que não possuem ainda cresce firmemente.

A reorganização sócio-espacial das cidades-regiões globais teve ainda mais conseqüências negativas. Como estas cidades cresceram e se estenderam para fora e como suas populações tornaram-se mais diversificadas, um conjunto complexo de disfunções espaciais na localização dos empregos, moradias e equipamentos de locomoção surgiram, resultando em efeitos adversos sérios para a qualidade de vida assim como (indiretamente) em muitos impactos ambientais negativos. De um lado, este estado de coisas agravou os problemas dos pobres do centro urbano, porque os melhores empregos somem para as *edge cities*, o estoque habitacional torna-se demasiadamente escasso e sobrepopulado e o número de sem-tetos aumenta. De outro lado, a expansão acelerada para fora da franja urbana cria, muitas vezes, áreas periféricas isoladas onde as famílias atraídas por moradia barata encontram-se tão longe de seu lugar de trabalho que o tempo de transporte torna-se muito demorado a cada dia.

A cidade-região culturalmente heterogênea, policêntrica, segmentada social e espacialmente

se aparenta, portanto, a um tabuleiro de xadrez altamente fragmentado, de desenvolvimento desigual e se estendendo sempre para seus limites externos. A cidade-região expandida funciona como uma plataforma vital de vantagem competitiva e crescimento produtivo na economia global, mas, ao mesmo tempo, este mundo regional de produção (Storper, 1997) se apóia muitas vezes nas estruturas institucionais de governança e planificação que se revelam inadequadas para manter a ordem social efetiva, sem mencionar a manutenção da saúde econômica. A criação de estruturas novas e correspondentes da governança regional capaz de sustentar o desenvolvimento econômico, instigando o sentido da identidade regional cooperativa e promovendo caminhos inovadores para alcançar a democracia regional e a justiça econômica, constitui o grande desafio para o futuro.

### **Novos problemas de governança nas cidades-regiões**

Até recentemente, as regiões como entidades políticas eram pensadas sobretudo como unidades administrativas aninhadas dentro do território do Estado nacional. As regiões eram, portanto, consideradas áreas com limites coincidentes com o nível local de governo, ou constituíram sub-territórios dentro de um território nacional, meros níveis mais baixos em uma hierarquia de arranjos político-administrativos decrescentes na generalidade e no significado. Com certeza, os estados federais sempre se empenharam em distribuir mais poder relativo entre os diferentes níveis de governo do que os estados unitários, mas no período pós-guerra, até os governos federais tenderam a exercer cada vez mais influência sobre os níveis inferiores através das transferências fiscais crescentes destinadas a realizar metas nacionais ambiciosas. Em ambos os casos, as regiões eram, sobretudo, vistas como unidades para a administração eficiente dos bens e serviços públicos que, por razões técnicas, eram melhor empregados nesta escala geográfica. A partir dos anos 70, no entanto, um novo regionalismo começou a emergir e se sobrepor firmemente a este regionalismo devolutivo mais antigo. O novo regionalismo não é tanto um efeito de iniciativas emanando do governo central, mas uma resposta direta a tensões e pressões movidos pela emergência da cidade-região como ator importante na economia mundial.



A palavra governança é usada amplamente hoje em dia para descrever os multifacetados tipos de coordenação social e econômica tratados aqui. De modo concreto, muitos processos de governança hoje envolvem não só agências de governo, mas também organizações não-governamentais, associações civis, parcerias público-privadas etc. A palavra pode ser aplicada igualmente à coordenação do complexo ambiente econômico e social da cidade-região global como um todo, assim como à ação coletiva no que tange a segmentos específicos da vida urbana (tais como setores particulares da produção ou de bairros individuais). Um domínio importante da governança pode ser identificado em relação às respostas possíveis e atuais das cidades-regiões à nova competição global. O mercado global e as novas tecnologias do transporte e das comunicações incentivaram uma reestruturação da competição econômica a tal ponto que, hoje, cidades-regiões emergem cada vez mais como locais privilegiados com generalizada vantagem competitiva (Keating, 1997). Neste contexto, o caráter específico de diferentes regiões é de importância crucial: políticas locais são cada vez mais formuladas para intensificar vantagens competitivas, incentivar a instalação de novas empresas, aperfeiçoar o ambiente econômico para empresas locais e tornar o clima local de negócios mais atrativo para o capital móvel. Essas políticas ativistas de desenvolvimento econômico local diferem notavelmente de abordagens (verticais) anteriores do desenvolvimento regional, que tenderam a focalizar questões de equidade entre regiões dentro de um dado território nacional. Com efeito, desde que os incentivos para a intervenção criativa são maiores para aquelas áreas metropolitanas afluentes que apostam no jogo da competição global, as políticas competitivas locais agem freqüentemente contra a equidade entre regiões.

Aqui, um número de dilemas persegue as políticas de desenvolvimento econômico local. Um deles é relacionado à prática comum de procurar promover o desenvolvimento pela atração de investimentos internos. Isto envolve geralmente guerras fiscais competitivas entre vários lugares, isto é, torneios locacionais, especialmente orientados para atrair as novas plantas de empresas transnacionais. Nos EUA, esta prática é geralmente favorecida pelas elites de negócios do centro urbano que dela provavelmente se beneficiam, enquanto vários grupos da vizinhança se encontram excluídos de qualquer benefício da operação. Ademais,

muitas pesquisas tanto nos EUA quanto na Europa Ocidental sugerem que as políticas dedicadas à assistência e retenção de empresas existentes são mais eficazes ao incentivar o crescimento econômico local do que as políticas comprometidas com a procura de investimento interno. Torneios competitivos com outras cidades-regiões em uma tentativa de atrair capitais móveis oferecem provavelmente uma taxa de retorno menor (talvez até negativa) por dólar despendido para a comunidade local. Mesmo se aceitarmos que a coordenação das diversas sinergias nas cidades-regiões globais é provavelmente o meio mais eficiente de proceder, como promover estas sinergias e como desenhar as estruturas institucional da melhor forma possível para tal objetivo não parece claro de modo algum.

Em tempos recentes, a palavra governança adquiriu duas conotações claramente opostas com respeito ao papel do setor público. Uma destas significa a fusão do público e do privado em parcerias amplas, em que a idéia de governo como conjunto de relações políticas (envolvendo disputas e discussões sobre objetivos e políticas) é substituída pela idéia de esfera pública como conjunto relativamente limitado de arranjos para harmonizar vários interesses privados sob condições estritas de falha de mercado. Deste ponto de vista essencialmente neoliberal, a governança da cidade-região envolveria a substituição da confrontação ou da competição entre interesses públicos e privados com uma abordagem tecnocrática para a solução de problemas locais. Esta linha de combate tende a dar um prêmio à criação de um "clima de negócio" positivo, de modo que a localidade torne-se mais atrativa para novos investidores e que suas empresas passem a se organizar mais eficientemente para uma competição inter-lugar bem-sucedida. Em outras palavras, o que é bom para as empresas locais é considerado bom para a cidade-região com um todo. Um segundo sentido da palavra vê a governança como o envolvimento de um conjunto de reações institucionais complexas aos maiores problemas provenientes do ajustamento econômico e social do sistema global-local emergente. Deste ponto de vista mais institucionalista, a governança das cidades-regiões faz parte de um problema mais amplo de coordenação global contemporânea. Não existe uma escala geográfica única na qual a regulação política da economia mundial ou de seus componentes pudesse ser assegurada. O problema crucial neste caso é

a coordenação através de escalas geográficas entre as políticas perseguidas nos planos supranacional, nacional e regional, envolvendo a coordenação tanto formal quanto informal e as possibilidades de contribuição popular na sua formulação e implementação em todos os níveis (Hewitt de Alcántara, 1998; Scott, 1998).

À luz das últimas observações e porque as cidades-regiões emergem com eminência como elementos permanentes do sistema global, elas enfrentam muitas tarefas atemorizadoras. Uma delas trata de aperfeiçoar a mistura adequada de cooperação e competição entre empresas: contrabalançar o comportamento competitivo das empresas a curto prazo com a necessidade de cooperação a longo prazo entre elas para assegurar o crescimento econômico local, combinar recursos e aprendizado mútuo, constituem o maior desafio. Uma outra diz respeito à capacidade das unidades políticas nacional e supranacional, dentro das quais as cidades-regiões globais estão inseridas, para coordenar as suas interações. Mais uma tarefa se refere à codificação de políticas locais em termos de regras fixas de governo ou regras flexíveis de negociação inter-organizacional ou inter-individual; a primeira mantendo salvaguardas sobre a representação, mas em detrimento da correspondência em relação às rápidas mudanças econômicas. Por fim, existe o problema delicado da ação pública eficiente e contínua frente às condições externas em mudança rápida versus a responsabilidade pública. Sem um alto grau de responsabilidade, as iniquidades sociais locais (na forma de disparidades na renda e bem-estar, acesso diferencial ao poder local, disparidades na provisão de bens e serviços públicos entre áreas diferentes dentro da cidade-região etc.) criadas pela busca da eficiência estarão prontas a conduzir ao conflito social e à instabilidade (Jessop, 1998).

### **Cidades-regiões globais em países em desenvolvimento**

Os processos de desenvolvimento urbano e regional que estamos descrevendo aqui não são limitados aos países mais ricos. Eles são globais em extensão: de fato, muitas das maiores cidades-regiões globais são localizadas fora do mundo desenvolvido. Alguns dos exemplos mais proeminentes incluem Bancoc, Buenos Aires, Cairo, Jacarta, Cidade do México, Rio de Janeiro, São Paulo, Xangai, ou Teerã.

Em muitos casos, tais cidades-regiões se desenvolveram como as principais concentrações da atividade econômica avançada nas suas economias nacionais. Em alguns países, a industrialização rápida é dependente da concentração espacial da infra-estrutura e da atividade produtiva. O setor produtivo moderno requer o acesso a uma série de fornecedores e serviços que podem se tornar disponíveis inicialmente a custo razoável somente em um número restrito de lugares desses países, devido ao seu nível limitado de desenvolvimento. Em particular, quando há um impulso nacional para o desenvolvimento industrial rápido, isto tende a resultar em super-aglomerações. Esses grandes centros urbanos tornam-se também os pontos de ancoragem privilegiados das maiores companhias nacionais e transnacionais. A localização de tais companhias nessas cidades reforça o crescimento local e sustenta um setor terciário complexo na economia nacional.

Muitas vezes tal desenvolvimento age como atração para os pobres do interior desses países que vão à cidade em busca de rendas maiores. Esse fator de atração, associado à modernização extensiva da atividade agrícola e políticas que afastam as pessoas da terra, geram frequentemente taxas extremamente altas de crescimento populacional local e resultam em uma situação onde um pequeno número de cidades nesses países torna-se responsável por uma proporção elevada da população nacional. Isto ajuda ademais a explicar o fenômeno de desenvolvimento urbano megalocéfálico nos países em desenvolvimento.

Deveria ser enfatizado o fato de que a concentração urbana extrema encontrada em muitos países em desenvolvimento resulta da combinação de duas dinâmicas essenciais: uma dessas concerne a forças semelhantes àsquelas encontradas em países desenvolvidos e que conduzem ao aparecimento de grandes agrupamentos produtivos; a outra envolve as circunstâncias peculiares dos países em desenvolvimento, consistindo em um estado inicial de níveis de urbanização relativamente baixos, setores modernos limitados e infra-estrutura desigualmente desenvolvida. Quando esses países são confrontados com políticas nacionais de favorecimento do desenvolvimento industrial rápido, o resultado é a aparição de uma ou algumas poucas regiões urbanas hiper-dimensionadas.

Os problemas sociais e ambientais engendrados por este processo de urbanização são muitas

vezes mais agudos que nos países desenvolvidos, compartilhando contudo certas de suas características básicas. Mesmo com a concentração espacial da infra-estrutura como estratégia para gerar o desenvolvimento industrial moderno, as condições de infra-estrutura nessas cidades-regiões estão, freqüentemente, longe de serem adequadas. Os sistemas de transporte, saneamento, habitação e água são geralmente distribuídos desigualmente no espaço metropolitano e carências agudas são comuns. Com efeito, existem importantes e freqüentes discrepâncias entre a necessidade social e a oferta economicamente viável que pode-se falar em verdadeiras condições de crise em muitos desses países. A isto é preciso acrescentar um entendimento do poder econômico e social em muitas nações em desenvolvimento. As populações rurais pobres e oprimidas são muitas vezes afastadas da terra por políticas econômicas injustas, pela violência física, ou pela monopolização dos recursos fundiários pelos ricos. Elas acabam nas cidades, onde mais uma vez são sujeitas à turbulência econômica e social implicada na integração ao sub-proletariado urbano.

Nos países em desenvolvimento é ainda mais difícil resolver os problemas e dilemas das cidades-regiões globais do que nos países desenvolvidos. Em primeiro lugar, embora essas regiões sejam muitas vezes e de longe mais ricas que o resto dos territórios nacionais nos quais elas estão localizadas, elas também contêm invariavelmente populações caracterizadas por disparidades econômicas enormes. Na ausência de políticas progressivas de redistribuição de renda, parece efetivamente impossível financiar as melhorias necessárias na infra-estrutura e serviços. Em segundo lugar, precisamente porque há um número limitado de cidades-regiões que podem funcionar como pontos de ancoragem para as partes mais modernas da economia e como pontos de contato com a economia global, existe uma diminuição da tendência à dispersão espacial da população e da atividade econômica, o que faz com que o relaxamento das pressões nesses centros seja improvável. Por exemplo, embora a área metropolitana de São Paulo se responsabilize hoje por uma participação menor na produção da economia nacional do Brasil que em 1970 (45% contra 65%), ela continua a crescer e se estender em termos absolutos a uma taxa que torna muito difícil a oferta em infra-estrutura para responder à demanda. Esta experiência contrasta com aquela de muitos países

desenvolvidos, onde cidades-regiões menores absorvem muitas vezes o crescimento nacional o suficiente em um certo ponto para aplainar a hierarquia urbana (em termos relativos) e para reduzir as pressões nas maiores cidades-regiões. Por isso, a maioria dos países em desenvolvimento permanece presa dentro de um ciclo de crescimento de megacidades.

Por causa da natureza dos processos de desenvolvimento baseados na industrialização rápida e níveis elevados de migração populacional interna, as populações das cidades-regiões globais das economias em desenvolvimento são quase sempre altamente segmentadas em termos de classe social, renda e, as vezes, em termos raciais. Essas cidades-regiões assumem, portanto, formas espaciais que refletem esta segmentação social, como mencionado acima, na segregação entre ricos e pobres. Em um extremo, encontram-se comunidades maciças de pobres morando em cortiços, favelas e *bidonvilles*<sup>2</sup> e, no outro, as comunidades não densificadas e bem equipadas das classes médias e ricas. Em muitas dessas cidades-regiões globais existem atritos sociais complexos ligados à associação de segregação, desigualdade e proximidade. A violência, ou o medo desta, torna-se uma preocupação central das classes mais altas, empurrando-as para formas de assentamentos-fortalezas, condomínios cercados de paredes elevadas e entradas vigiadas. Esta arquitetura do medo só exacerba o caráter fragmentado do espaço urbano e gera problemas adicionais para a provisão da infra-estrutura, porque os ricos tentam apartar-se social e politicamente do espaço da comunidade urbana como um todo.

Recentemente, as cidades-regiões globais de muitos países em desenvolvimento foram afetadas por uma orientação econômica dupla. Há, em primeiro lugar, algumas tendências para o movimento das atividades econômicas para fora de seus núcleos metropolitanos e em direção a áreas situadas na extremidade de suas franjas territoriais; em segundo lugar, existe uma tendência limitada em alguns países de migração de atividades produtivas rotineiras para cidades menores, isto é, atividades que tornaram-se menos dependentes dos serviços e insumos avançados somente encontráveis nas maiores áreas urbanas. Mas, como já anotado, essas tendências não são fortes o suficiente para se opor ao crescimento de grandes cidades na economia nacional ou para reduzir a enorme pressão por infra-estrutura e serviços nas maiores cidades-regiões.

A globalização econômica contínua reforçou muito a atração das cidades-regiões globais nos países em desenvolvimento para as principais empresas nacionais e transnacionais. Em muitos países, as empresas que estavam acostumadas a produzir em primeiro lugar para o mercado nacional estão sendo confrontadas com os efeitos da liberalização comercial e o desmantelamento das políticas nacionais que providenciaram proteção e incentivos. A exigência concomitante de que elas vendessem mais de sua produção nos mercados globais e passassem a competir contra as importações torna muitas delas mais dependentes das condições de produção avançadas disponíveis somente nas cidades-regiões. Por isso, a globalização, a liberalização e - em alguns casos - a privatização de indústrias formalmente nacionalizadas podem reforçar a atração econômica das principais cidades-regiões e exacerbar os problemas provenientes do desenvolvimento referidos acima. Além disso, muitos países estão abandonando agora as políticas regionais que pretendem incentivar a descentralização dentro do território nacional, por razões orçamentárias ou porque estão redefinindo seus objetivos, abandonando a proteção dos mercados nacionais tendo em vista a promoção dos seus setores industrial e de serviços voltados para a exportação. Em alguns casos, isso desencadeou guerras inter-regionais por novos investimentos, de modo que, embora as atividades avançadas se movam crescentemente para as principais cidades-regiões, outras regiões pagam atualmente um preço elevado - muitas vezes para corporações multinacionais - para conseguir atraí-las, enfraquecendo ainda mais a capacidade de arrecadação fiscal nacional e local para providenciar bens públicos que são dolorosamente necessários para competir com mais eficiência na nova economia globalmente competitiva.

Muitas das tentativas atuais dos países em desenvolvimento para resolver os problemas de suas cidades-regiões são baseadas em estruturas políticas que são provavelmente inadequadas, ou que são importadas dos países desenvolvidos em contextos tão fundamentalmente diferentes que seus resultados se revelam geralmente perversos. Por exemplo, experiências em privatizações de serviços públicos foram sugeridas ou tentadas em um número de lugares. Mas a privatização em um contexto em que o serviço básico universal e a provisão de infra-estrutura ainda não foram consegui-

dos, provavelmente agrava as falhas de mercado, enquanto conduz a serviços valorizados somente para aqueles que já dispõem deles. Direitos negociáveis em alguns serviços (por exemplo, direitos para revender água) têm em geral efeitos de melhoria com eficiência de curto prazo, mas pouco ajudam para garantir a extensão da infra-estrutura para a população que ainda não se beneficia dela. A descentralização dos poderes fiscais, de infra-estrutura e de planejamento urbano capacita mais as regiões ricas para consagrar mais de seus recursos para os seus próprios problemas, considerando que elas dispõem de sistemas de gerenciamento efetivos para realizar isso, mas esse processo poderia resultar em disparidades inter-regionais ainda maiores dentro do território nacional. A descentralização política, envolvendo a participação de ONGs e associações de comunidades pode se revelar proveitosa para alcançar uma opinião mais democrática e mobilizar certas categorias de populações não emancipadas, mas parece difícil de imaginá-la solucionando as diferenças imensas entre ricos e pobres e suplantando o papel de processos transparentes e universalmente democráticos na articulação de necessidades e direitos na governança urbana. Fundamentalmente, muitas reformas destas parecem mais úteis em sociedades que já alcançaram um nível relativamente adiantado de desenvolvimento econômico e social, em que certos bens públicos, níveis de educação e saúde, habilidades, aptidão intelectual e participação já foram atingidos, e a questão que se coloca então é como fazer funcionar melhor a governança de sistemas complexos.

As cidades-regiões globais nos países em desenvolvimento representam o melhor e o pior do processo de desenvolvimento. Tratam-se de lugares onde economias altamente produtivas e inovadoras estão presentes, mas tratam-se também de lugares onde as falhas multifacetadas do mercado, desequilíbrios históricos e relações brutais de poder do processo de desenvolvimento estão dolorosamente evidenciados. Grandes cidades nos países em desenvolvimento constituem portanto uma variante problemática particular do fenômeno das cidades-regiões em geral. Dito isso e apesar das condições sociais desesperadas que se encontram usualmente nas grandes cidades destes países, o desenvolvimento econômico de uma forma ou outra será provavelmente melhor alcançado em associação com a urbanização em escala ampla do que na sua ausência.

## Democracia, cidadania e cidades-regiões globais

O pensamento moderno a respeito da democracia se desenvolveu a partir da expansão do Estado territorial na Europa desde o século XVI adiante. A prática atual, obviamente, tinha raízes mais antigas em algumas das cidades da Grécia antiga e no ressurgimento medieval tardio do republicanismo cívico nas cidades-estados italianas. Mas, no século XIX, na Europa e em qualquer outra parte, o destino da democracia era cada vez mais ligado àquele do estado territorial. Com efeito, o direito à autodeterminação nacional tornou-se uma das primeiras medidas da prática democrática consagrada na Constituição dos Estados Unidos. Os estados, claro, constituíram tradicionalmente o referencial chave do político; toda uma série de ideais e as práticas erigidas a partir deles - cidadania, obrigação, autoridade geral, direitos, representação política etc. - foram intimamente associados à realização do estado. Debates chaves em teoria política e jurisprudência refletem os vínculos estreitos desses ideais e práticas e a história dos estados e as lutas políticas que ocorreram para estabelecer e controlar territórios distintos e guarnecidos. Por exemplo, os papéis da obrigação e dissensão são definidos quase inteiramente em termos de lealdade a estados específicos e suas instituições; discussões a respeito do tamanho ótimo da comunidade para a democracia são sempre conduzidas em termos de várias entidades territoriais; e grupos sociais concebidos como capazes de autocontrole são tipicamente definidos em termos de contigüidade geográfica ou adjacência (Agnew, 1995).

A autoridade dos estados territoriais mais poderosos de hoje, no entanto, está sendo redefinida em relação a uma economia mundial que não constitui mais a soma de economias nacionais distintas em interação altamente controlada, mas é mais baseada nos fluxos econômicos, sociais, culturais e informacionais que derrubam as delimitações fronteiriças e as atividades protegidas territorialmente dentro dos estados. Neste contexto, é cada vez mais difícil pensar em conceitos políticos essenciais como democracia e cidadania como sendo exclusivamente amarrados à entidade territorial unificada do estado-nação. O mundo emergindo das cidades-regiões coloca dois problemas particulares em relação aos entendimentos convencionais da democracia e da cidadania. O primeiro é que as cidades-regiões não se encaixam necessariamente dentro

das fronteiras existentes dos estados. Na Europa contemporânea, por exemplo, esferas urbanas influentes fluem frequentemente e cada vez mais através das fronteiras nacionais. O segundo é que a própria cidade ou região torna-se potencialmente o objeto de lealdade e associação primária em lugar do estado ao qual ela pertence, uma transformação que parecerá já incipientemente em curso em países como Canadá, Alemanha ou Itália. Com uma vida econômica e uma existência social cada vez mais ligada ao destino da cidade e de sua região, e não do estado, alguns aspectos da cidadania podem começar a tornar-se associados, mais uma vez, como em períodos históricos recentes, a cidades-regiões e não a estados.

O último ponto tem um número de implicações importantes. Uma delas é que a residência em uma cidade-região, e não somente a cidadania nacional oficial, torna-se agora uma base significativa para a ação política. Por exemplo, em muitas cidades com populações imigrantes substanciais, existem hoje propostas sérias para permitir aos imigrantes votarem nas eleições locais e isto supõe possibilidades reformistas extensas. Uma outra é que, com o aumento na troca de pessoas, bens e capital entre cidades-regiões mundo afora, esses múltiplos fluxos não serão regulados de fato ao nível local. Portanto, ao mesmo tempo que as cidades-regiões estão assumindo responsabilidades econômicas, sociais e fiscais cada vez maiores, elas estão também confrontando forças que elas não podem esperar controlar. Em consequência, a governança efetiva no novo sistema mundial acarretaria também a criação de níveis supranacionais e globais de regulação inter-regional e, por isso, serão necessárias novas formas de organização política. Na ausência de estruturas complementares de regulação em níveis mais elevados de autoridade política, a devolução corrente de poder dos estados às cidades-regiões pode de certa forma somente agravar o déficit democrático no mundo atual de estados territoriais tentando controlar redes cada vez mais difusas de poder econômico (Held, 1991).

A implementação da governança democrática em vários níveis enfrenta duas barreiras cruciais. A primeira é a fusão contínua entre cidadania e nacionalidade. A segunda é que os estados potentes se revelaram os principais advogados da globalização. O governo dos EUA, por exemplo, através de seu apoio à

Organização Mundial do Comércio e à liberalização financeira, foi o agente mais capacitado e mais importante da globalização econômica. Portanto, dificilmente pode-se esperar que ele adote reformas políticas que enfraqueçam o seu poder, a não ser que o processo de globalização se aprofunde de tal maneira que a reafirmação do poder do estado torna-se quase impossível. Estamos ainda bastante longe desta possibilidade hoje.

## Desafios ideológicos e políticos no novo sistema mundial

O sistema mundial parece estar se movendo em uma configuração econômica e política bastante diferente do antigo modelo centro-periferia do desenvolvimento internacional, em que estados inteiros estavam em um ou outro lado da linha divisória de águas do desenvolvimento. As mudanças profundas que ocorreram na frente econômica estão dando lugar cada vez mais a responsabilidades e experimentos institucionais e políticos diversos em coordenação com os diferentes níveis geográficos, do global ao local. As transformações políticas e institucionais em curso a cada escala territorial são compreendidas precariamente, mas a escala que é representada pelo mosaico global emergente de cidades-regiões é com certeza uma das mais enigmáticas. Como essas cidades-regiões constituem exatamente os motores de uma economia em globalização rápida, há muito em jogo porque elas estimulam firmemente as suas identidades políticas e a sua presença institucional.

Uma vez que as tendências complexas aludidas nessas páginas tornam-se cada vez mais aparentes, mais uma questão surge para saber quais formações macro-políticas ou ideológicas são melhor adaptadas para definir os esforços de construção institucional e gestão política nas décadas por vir. Giddens (1998) argumentou fortemente que dois conjuntos principais de princípios políticos parecem se mover em direção a uma disputa maior para o domínio. Um destes corresponde à visão neoliberal correntemente dominante - uma visão que prescreve a interferência mínima do governo e a organização máxima do mercado nas relações econômicas (e isto é, às vezes, mas erroneamente, considerado como uma contrapartida virtualmente inescapável da glo-

balização). Visto o que escrevemos acima, o neoliberalismo, em particular na sua versão que defende cruamente o *laissez faire* como panacéia universal para os problemas econômicos, parece oferecer uma visão política seriamente deficiente, apesar da expansão vigorosa atual (em alguns lugares pelo menos) da economia global de cassino. O outro corresponde a uma nova perspectiva social-democrata ou social-liberal que, sobretudo na Europa ocidental, desfrutou ultimamente de um notável sucesso eleitoral. Na frente econômica, abordagens social-democratas estão prontas a reconhecer e trabalhar com a busca de eficiência dos mercados quando essa é compatível com padrões de justiça social e bem-estar econômico de longo prazo, mas para defender a intervenção seletiva onde isto não ocorre. Assim, uma política social-democrata pareceria bem armada para enfrentar as tarefas de construir as infra-estruturas políticas e permitir condições (em cada escala territorial) que tornam-se cada dia mais críticas para sustentar níveis elevados de desempenho econômico e estabilidade social porque o novo sistema mundial aparece crescentemente em foco. Na escala da cidade-região, em particular, e para repetir, essas tarefas podem ser identificadas principalmente com a necessidade imperativa de promover esses níveis locais de eficiência, produtividade, competitividade e justiça social que sozinhos os mercados nunca poderiam assegurar plenamente. Ao mesmo tempo, a questão da prática democrática local - como definir o conteúdo substancial da cidadania e como estabelecer fóruns apropriados de participação popular - está inevitavelmente ligada aos problemas mais tecnocráticos levantados pelos desafios da coordenação econômica nas cidades-regiões globais (Ascher, 1998).

A globalização tem potencialmente um lado sombrio, regressivo e um lado mais esperançoso, progressivo. Se a análise apresentada aqui se revelar amplamente correta, as visões que foram expressadas ultimamente por alguns comentaristas sobre o resultado de que qualquer tendência de aprofundamento da globalização deve constituir um passo retrógrado para as massas da humanidade, pode ser considerada como uma advertência saudável a respeito de um mundo futuro potencial, mas de modo nenhum, como uma representação de todos os mundos futuros potenciais. A globalização sob o comando do neoliberalismo triunfante conduziria sem dúvida a desigual-

dades e tensões sociais cada vez maiores dentro das cidades-regiões e exacerbaria as discrepâncias nas taxas de crescimento e potenciais desenvolvimentistas entre elas. Possibilidades alternativas e realistas podem ser adiantadas plausivelmente, de qualquer modo, como indicado acima, e alguma forma de política social-democrata reconstruída pareceria oferecer um meio viável, justo, e persuasivo de encarar essas questões.

**Alan Scott** é Ph.D. em Geografia; professor do Department of Geography University of California, Los Angeles; *associate dean* da School of Public Policy and Social Research.

Autor, entre outras publicações, de *Regions and the world economy* (Oxford University Press, 1998); *Technopolis: high-technology industry and regional development in Southern California*. Berkeley: University of California Press, 1993.

**John A. Agnew** é Ph.D. em Geografia; professor da University of California, Los Angeles.

Autor, entre outras publicações, de *Geopolitics: re-visioning world politics* (London and New York: Routledge, 1998) e, com Paul Knox, de *The geography of the world economy* (3<sup>rd</sup> edition, London: Arnold; New York: Wiley, 1998).

**Edward W. Soja** é Ph.D. em Geografia; professor de Urban Planning da University of California, Los Angeles.

Autor, entre outras publicações, de *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. (Blackwell publishers, 2000) e *Postmodern geographies: the reassertion of space in critical social theory*, Blackwell, 1996.

**Michael Storper** é Ph.D. em Geografia; professor of Urban Planning, Department of Urban Planning, University of California, Los Angeles

Autor, entre outras publicações, de *The regional world: territorial development in a global economy*. New York/London: The Guilford Press, 1997 e com S. Thomadakis e L. Tsipouri (editores) de *Latecomers in the global economy*. London: Routledge, forthcoming, 1997.

## Notas

1. N.T. Os termos *outer cities* e *edge cities* se referem aos centros urbanos que se desenvolvem em áreas periféricas e não urbanizadas, contendo escritórios, comércio, diversões, além de moradias. Ao contrário dos tradicionais subúrbios americanos, configuraram-se como centros de emprego.
2. N.T.: em francês no original, ou seja, favelas.

## Referências bibliográficas

- AGNEW, J. (1995) "Democracy and human rights after the Cold War", in JOHNSON, R. J. et alii (eds.) *Geographies of global change*, Oxford, Blackwell.
- FRIEDMANN, J. e WOLFF, G. (1982) "World city formation: an agenda for research and action". *International Journal of Urban and Regional Research*, 6, 309-344.
- GIDDENS, A. (1998) "*The third way: the renewal of social democracy*", Cambridge, Polity.
- HALL, P. G. (1996) "The world cities, London"; WEIDENFELD and NICOLSON, D. Held (1991) "Democracy, the nation-state, and the global system", in HELD D. (ed.) *Political theory today*, Stanford, Stanford University Press.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998) "Uses and abuses of the concept of governance", *International Social Science Journal*, 155, 105-113.
- JESSOP, B. (1998) "The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development", *International Social Science Journal*, 155, 29-44.
- KEATING, M. (1997) "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe", *Environment and Planning C*, 15, 383-398.
- MACKENZIE, E. (1994) *Privatopia: Homowner associations and the rise of residential private government*, New Haven, Yale University Press.
- SASSEN, S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- SCOTT, A.J. (1998) *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*", Oxford, Oxford University Press.