

A Afirmação Dissimulada: o papel do Estado no desenvolvimento urbano brasileiro

*THE DISSIMULATED AFFIRMATION: THE STATE'S
ROLE IN BRAZILIAN URBAN DEVELOPMENT*

Resumo A compreensão da produção do espaço a partir da discussão do papel do Estado e de suas forças dominantes e dominadas traz um novo nível de reflexão sobre o desenvolvimento urbano. A pobreza de conceitos utilizados na década de 1990, livre tradução dos manuais técnicos de agências de fomento, confere frágil significado a termos como *poder local* ou *planejamento estratégico*. Este artigo desmistifica tais expressões e interpreta as cidades e o capitalismo contemporâneo não como um fato novo, mas como o estágio atual das relações entre capital e trabalho.

Palavras-chave DESENVOLVIMENTO URBANO – NEOLIBERALISMO – ESTADO BRASILEIRO.

Abstract The comprehension of spatial production, from the discussion of the state's role and its dominating and dominated forces, brings a new level of urban development reflection. The poorness of concepts used in the 1990's, a free translation of technical manuals of assistance agencies, gives fragile meaning to terms like *local power* and *strategic planning*. This article denudes these terms and interprets the cities and contemporary capitalism not as a new fact, but as the current stage in the relations between capital and labor.

Keywords URBAN DEVELOPMENT – NEOLIBERALISM – BRAZILIAN STATE.



RELAÇÕES ENTRE ESTADO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO CAPITALISMO



compreensão da cidade contemporânea, não só como resultado espacial do capitalismo, mas também como suporte para seu desenvolvimento, remete-nos preliminarmente à discussão sobre questões de sua organização. Como pressuposto histórico, a progressiva transformação de servos e escravos em assalariados caracterizou a transição do sistema feudal para o capitalismo. O aprofundamento da dissociação entre o trabalhador e a propriedade dos meios de produção assinalou uma nova forma de organização social, na qual os produtos de consumo passam a ser adquiridos pelo proletariado no mercado, por meio da remuneração de sua força de trabalho.

A evolução desse processo de dissociação possuiu como cenário o desenvolvimento da urbanização, pois o aumento da concentração dos meios de produção correspondeu ao aumento do número de trabalhadores e o crescimento urbano era pré-requisito à consolidação da então incipiente economia industrial. As intervenções urbanas demonstravam as contradições desse processo, pois, se por um lado, os melhoramentos urbanos promovidos pela burguesia acompanhavam o sistema de acumulação, com grandes construções e intervenções, por outro, as condições de reprodução da força de trabalho eram precarizadas pelos baixos salários e circunstâncias de higiene e habitabilidade.

Para a compreensão da lógica e da dinâmica da produção do espaço no capitalismo, analisamos a organização da sociedade partindo da conceituação do modo de produção por meio de três estruturas interdependentes: a econômica, a jurídico-política e a ideológica. No capitalismo, a estrutura econômica é dominante, pois determina e fixa as leis de reprodução do sistema, justificando a ideologia que favorece esse tipo de produção e a forma de poder que a defende, estimula e perpetua. A acumulação e reprodução do capitalismo e a generalização da forma-mercadoria consolidam-se mediante a regulação institucional e a política da nação-Estado, que assegura as condições gerais de produção, como a generalização do trabalho assalariado, a unificação do mercado e, na tentativa de produzir tanto valor de uso, materializado como objeto útil, valor de troca, transformado na mercadoria.¹

A generalização da forma-mercadoria gerando um mercado unificado é a base do conceito de *espaço urbano*.² As condições de produção e reprodução desses *espaços urbanos* possuem relações estruturais com a geração e o consumo de mercadorias, mas não podem se caracterizar como a própria mercadoria, pois são produzidas como valor de uso. Essa conclusão associa-se ao debate alemão da década de 1970, sobre a derivação da categoria de *Estado*, que, em linhas gerais, designa-se como uma “necessidade decorren-

¹ DEÁK, 2001.

² *Ibid.*, p. 114.

te do caráter das forças produtivas”.³ A hegemonia burguesa manifesta-se na concepção política de seu Estado e espelha-se em sua dimensão territorial.

A indissociação entre a generalização da forma-mercadoria, a acumulação de capital e o papel do Estado permitem analisar o desenvolvimento do capitalismo em qualquer de seus momentos históricos. O capitalismo contemporâneo “se caracteriza pelo término da transição iniciada há pouco mais de um século do processo de acumulação extensiva para um processo de acumulação predominantemente intensiva”,⁴ pois, esgotadas as possibilidades de extensão, a alternativa à continuidade da generalização da forma-mercadoria restringe-se ao aumento da produtividade do trabalho. A expansão da acumulação requer constante desenvolvimento das forças produtivas, por meio, por exemplo, de um profundo desenvolvimento tecnológico e de novas formas políticas de organização social, traduzidas nos conflitos contemporâneos de reimposição do capital sobre o trabalho.

Sobre a produção do espaço, o conflito entre capital e trabalho possui expressão espacial na compreensão da cidade e de suas relações de dominação, seja a partir do isolamento espacial entre pobres e ricos, seja ainda indicando a existência de vínculos entre o desenvolvimento do espaço urbano e a expansão do capitalismo. A importância das cidades, no final do século XX, transcendeu a do campo, em séculos passados, como *loci* para o conflito entre o capital e o trabalho, constatando-se que, mesmo no Terceiro Mundo, as revoluções ocorridas após 1930 possuíam forte caráter urbano. Harvey⁵ acrescentou que o desenvolvimento da cidade nada mais é que o rebatimento espacial do processo de acumulação. O urbanismo, portanto, garante condições materiais à reprodução do capitalismo e a atuação do Estado na promoção do planejamento urbano provê as cidades de infra-estrutura para o desenvolvimento desse sistema, produzindo valores de uso nas áreas de interesse do capital e consolidando espacialmente a sua estrutura de classes.

O ESTADO BRASILEIRO, A ACUMULAÇÃO CAPITALISTA E O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

A compreensão do modelo socioeconômico brasileiro apresenta referências em particularidades da sociedade brasileira do século XIX. Enquanto o desenvolvimento do capitalismo europeu e americano ampliava o trabalho assalariado e consolidava as relações de poder entre classes, assegurando o interesse coletivo e a igualdade individual perante a lei, no Brasil cristalizava-se a nação independente de Portugal, com um modelo econômico agrário-exportador que utilizava o trabalho escravo. A sociedade burguesa e o capital nunca chegaram a tomar as formas clássicas no País.

A estrutura do latifúndio escravista, empreendimento típico do período colonial, objetivava a expatriação do excedente, preservando esse modelo contemporaneamente, substituindo a força de trabalho escravo pelo trabalho assalariado. Esse modelo enraizado não gerou uma classe dominante como a burguesia européia, e sim uma elite com base na economia exportadora, que preservava as suas bases internas e relações de poder, em detrimento do próprio desenvolvimento do capitalismo interno. O excedente não era incorporado à reprodução ampliada interna, mas enviado ao exterior, nas diversas formas possíveis com o capital estrangeiro.

Esse processo de acumulação interna comandado pela elite dominante, no sentido de impedir o livre desenvolvimento das forças produtivas, é denominado por Deák de *acumulação entravada*.⁶ Ela restringe o mercado interno nacional às demandas de sua própria preservação, assegurando a hegemonia da elite nacional, atrelada às necessidades de reprodução do capitalismo internacional. Comprovadamente, uma parte do excedente não retorna à sociedade para impulsionar o desenvolvimento das forças produtivas internas, justificando a imposição de mínimas condições à reprodução da força de trabalho.

A recente história econômica do Brasil refletiu as singularidades desse modelo de acumulação capitalista associado ao capital estrangeiro, dele-

³ GUNN, 1986, p. 47.

⁴ DEÁK, 2001, p. 5.

⁵ HARVEY, 1992.

⁶ SCHIFFER, 1989, p. 24.

gando a esse último setores dinâmicos da economia. O período compreendido entre a década de 1950 e meados de 1980 apresentou significativo ingresso de capital internacional para os programas e projetos econômicos de manutenção da elite nacional, que possibilitaram a preservação do modelo expatriador no âmbito do setor secundário da economia. Nessa época, o cenário econômico nacional distinguiu-se pelo crescimento econômico acelerado, bem como pela integração e interiorização do mercado, com ações predominantes nas áreas de infra-estrutura, indústria e agricultura.

Tal dimensão possibilitou a implantação da indústria pesada em São Paulo, sustentada em empresas estrangeiras nos ramos dinâmicos, como indústria automobilística, petroquímica, siderurgia e metalurgia, além da viabilização de um conjunto de ações promotoras de uma integração territorial entre as demais regiões brasileiras. O Estado garantiu a infra-estrutura física e institucional para a reprodução da acumulação entravada, por exemplo, a construção de hidrelétricas, rede de transportes e indústrias de base.

Em meados de 1970, o governo militar lançou o II Plano Nacional de Desenvolvimento, que propunha o desenvolvimento industrial de bens de capital e do parque tecnológico brasileiro, permitindo a sua inserção no capitalismo internacional, por meio do fortalecimento da grande empresa privada nacional, da ampliação dos investimentos estatais no setor de infra-estrutura e da maior absorção de tecnologia e recursos externos. Em termos territoriais, incrementou a descentralização industrial, investindo em pólos alternativos a São Paulo, como Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia, procurando desconcentrar as atividades econômicas. Suas diretrizes de política urbana preconizavam a criação das regiões metropolitanas como forma de ação integrada do Estado em questões que extrapolassem a esfera municipal.

No Estado de São Paulo, as transformações ocorridas nesse período tiveram significativa abrangência espacial, pois, em virtude da implantação de infra-estrutura, como energia e rodovias, promoveram a desconcentração de atividades econômicas de sua recém-institucionalizada região metropolitana

para o interior paulista, notadamente as cidades de Campinas, Ribeirão Preto, São José dos Campos e Cubatão. Podemos, portanto, caracterizar o Estado brasileiro dos anos 1970 como investidor público direto em empresas estatais, provedor de incentivos fiscais e crédito por meio de organismos de desenvolvimento regional e patrocinador de projetos de infra-estrutura. A década de 1980 representou o colapso desse modelo econômico adotado pela elite dominante que, mesmo assim, não representou o afastamento dela do poder, pois, apesar do fim da ditadura e do retorno do poder aos civis, preservou-se a base institucional para a reprodução da acumulação entravada.

O sistema adotado pelo governo civil de 1985 continuou privilegiando os interesses da elite nacional mediante a intensificação do modelo expatriador. O crescimento do PIB brasileiro, nos anos 1980, foi ínfimo, agravado por um aprofundamento inflacionário e uma série de planos econômicos singulares. Na história econômica do Brasil, a melhoria das condições para a reprodução da força de trabalho por meio da intervenção do Estado jamais foi colocada como necessidade imediata à geração do capital.

O rápido e intenso processo de urbanização brasileiro, caracterizado prioritariamente pelo desprovimento dos meios de subsistência dos trabalhadores do campo, e não pela atração da cidade,⁷ pode ser observado pela significativa taxa de urbanização de 79,6% atingida em 2002.⁸ O planejamento urbano no País apresenta inúmeros planos e proposições tecnicamente primorosos, mas inoperantes em ações para garantir sua plena implantação, pois não consideram a necessidade de enfrentamento do *status quo*. O planejar cidade no Brasil tornou-se um exercício técnico da cidade legal para a cidade legal, negando-se a cidade ilegal, aquela que não possui regularização da propriedade, controle, uso e ocupação do solo ou, ainda, exemplificando, a ocupação ilegal e a favela. A cidade legal e a ilegal relacionam-se e se sustentam, num dissimulado equilíbrio entre a

⁷ DEÁK, 2001.

⁸ IBGE, 2003.

necessidade de amenizar o inadequado na cidade ilegal para preservar a cidade legal.

Apesar de o desenvolvimento urbano monitorado pelo Estado ter sido estratégico nos países centrais, nos periféricos, especialmente o Brasil, seus instrumentos e possibilidades nunca foram implantados em sua totalidade. O processo da acumulação entravada, em um dos seus mecanismos, não prioriza a propriedade da terra para finalidade social, sendo que os conflitos sobre ela ocorrem e perpetuam-se desde a colonização. A ilegalidade na provisão de moradias urbanas para a população de baixa renda é fundamental para manter o baixo custo de reprodução da força de trabalho. A gestão urbana implementada por prefeituras e governos estaduais, em consonância à acumulação entravada, não consegue promover o acesso à terra urbana, privilegiando investimentos públicos em obras de infra-estrutura urbana que aumentam a especulação fundiária ou ainda intervenções que criam mais oportunidades ao capital imobiliário.

A legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da lei reforçam a dramática situação fundiária brasileira, seja pela tolerância do mercado urbano ilegal, desde que não ocorra em áreas valorizadas ou viáveis para o mercado, seja pela não captação de parte do lucro da valorização imobiliária pelo poder público, seja ainda pelo não reconhecimento, na prática, da função social da propriedade. Essa crise do planejamento urbano está na própria essência da crise da elite e da acumulação entravada. Reverter essa histórica situação requer romper a acumulação entravada.

GLOBALIZAÇÃO E ESPAÇO URBANO

A compreensão da dinâmica econômica ocidental, predecessor à globalização, remete-nos à recomposição de mercados após a Segunda Guerra Mundial. Nos 40 anos seguintes ao Acordo de Bretton Woods (1945), o mercado mundial ocidental cresceu intensamente, e as importações americanas foram significativas para alguns países desenvolvidos. Essa intensa expansão de mercados apresentou os primeiros sinais de estagnação a partir da década de 1960, quando o crescimento da produção industrial das nações desenvolvidas diminuiu de 4,9%, em 1960, para 2,6%, em 1980, e aprofundou-

se o estágio intensivo de acumulação. O rompimento desse acordo, em 1971-1973, por iniciativa unilateral americana, e justificado pelo aumento da inflação e pela diminuição do ritmo de crescimento da produção industrial, foi alcunhado como o fim da “Era de Ouro” do capitalismo, ou seja, com o colapso do pleno emprego, de garantias sociais, como previdência e seguros, de ganhos salariais, do consumo de massa, da organização sindical e, enfim, do Estado como regulador da relação capital e trabalho. Como parte desse ajuste para reequilibrar seus gastos públicos, os EUA aumentaram a taxa de juros, tanto para a dívida externa da América Latina quanto para atrair capital financeiro.

Essa situação consolidou a hegemonia americana à custa de um grande período recessivo nas economias centrais e conduziu à desestruturação macroeconômica da América Latina, pois a adoção de taxas flutuantes de juros para o pagamento da dívida externa promoveu imensa transferência de capitais dos países devedores para aqueles credores (em especial os EUA), tanto por meio do pagamento dessas altas taxas de juros como, também, pelo acesso ao crédito no mercado privado de capitais. Segundo Batista,⁹ após esse ajuste financeiro dos países centrais, a partir da década de 1980, privilegiaram-se também os interesses de seus exportadores e condicionaram-se novos empréstimos a prévias adoções de políticas unilaterais de abertura financeira e comercial dos mercados internos da América Latina. A globalização surgiu como principal mote à solução da crise de crescimento econômico iniciada nos países centrais e, nesse contexto, Harvey¹⁰ identificou a flexibilização dos processos de produção, consumo e trabalho, além da diminuição do Estado provedor como mais uma etapa na conflituosa relação entre capital e trabalho.

Convém salientar que, de acordo com Thurow,¹¹ o desmonte do Estado nos países periféricos foi fundamental para a expansão das economias centrais, por meio da compra de em-

⁹ BATISTA, 1994.

¹⁰ HARVEY, 1992.

¹¹ THUROW, 1998.

presas estatais privatizadas. Mas, apesar de aparentemente representar o seu enfraquecimento, esse desmonte demonstra o poder desse mesmo Estado em viabilizar as condições internas de desregulação e ordenamento para a transferência do controle dessas empresas estatais, com todas as garantias necessárias. Enquanto as nações periféricas implementavam políticas de privatização de empresas de propriedade do Estado, condicionadas às diretrizes de organismos internacionais de financiamento e regulação financeira, como o FMI e o Banco Mundial, as economias centrais estatizavam e promoviam grandes transferências de recursos para manter o sistema bancário e salvar organizações e a seguridade social.

O Estado continua tendo fundamental relevância tanto nos países periféricos quanto nos centrais, a indicar que a necessidade de um *Estado mínimo* é só um discurso. Segundo Thurow,¹² referindo-se a dados dos anos 1980, as estatais na Espanha produziram metade do PIB; na França e na Itália, pelo menos 33% do PIB foi produzido pelo Estado; a Alemanha possui a política de privatização mínima; e nos EUA, o mercado interno é para empresas de capital local.

A globalização representou intensas mudanças na condução do processo de acumulação, aumentando as diferenças entre nações centrais e periféricas e, ainda, a distância entre pobres e ricos. Os países centrais promoveram a mais profunda circulação de capitais observada no capitalismo e consolidaram o mercado financeiro, o crédito e a especulação. De acordo com essa visão, a globalização foi somente financeira, pois ocorreu uma supremacia do capital financeiro em relação ao capital produtivo, ou seja, o fluxo de capitais não é mais a expressão do fluxo real de mercadorias. Além disso, evidenciou-se a supremacia do mercado sobre o Estado, num requeitado discurso liberal, chamado de neoliberalismo.

O retorno à democracia na América Latina, sobretudo nos anos 1980, desatrelado de alternativas ao modelo de desenvolvimento econômico, pode ser considerado mais um subproduto do ne-

oliberalismo, conforme afirma Batista.¹³ Segundo esse autor, um dos objetivos das reformas econômicas neoliberais na América Latina foi a estabilidade monetária, por meio da paridade das moedas nacionais com o dólar, prática tomada e abolida pelas colônias inglesas no século XIX. A imensa abertura comercial e financeira da maioria dos países latino-americanos permitiu a aceitação do capital estrangeiro para investimentos em serviços que não geram produtos capazes de ser exportados, mas que remetem em dólar seus lucros ao exterior. O capital internacional obteve tratamento similar ao nacional, sem a respectiva reciprocidade em mercados internacionais.

A produção do espaço, por sua vez, é uma das características da reprodução das relações capitalistas e evolui e sofisticou-se conforme as necessidades de manutenção dessas últimas. O capitalismo contemporâneo afirma seu vínculo entre organização territorial e acumulação de capital, com incorporação de novas materialidades, que se articulam a interesses econômicos e são representadas pela informatização, redes de satélites e comunicações virtuais, entre outros. No plano institucional, observa-se um maior incentivo ao poder local, em detrimento de políticas públicas nacionais. As cidades conectadas com a economia *globalizada* atendem ao capital sediado nos países centrais, apresentando programas e estimulando funções que possibilitem seu marketing como produto internacional, por exemplo, sediar organismos internacionais, simpósios e exposições, possuir um ágil sistema de comunicação e a articulação com aeroportos, rodovias e portos, visando, enfim, potencializar novas *centralidades* e ocultar seus conflitos.

O ESTADO BRASILEIRO: GLOBALIZAÇÃO E PRODUÇÃO DO ESPAÇO

As condições relativamente favoráveis para pagamento do principal e do serviço da dívida externa do Brasil durante o período do Acordo de Bretton Woods eram viabilizadas pelos saldos positivos das transações comerciais internacionais e seu princípio privilegiava a capacidade de pagamento do devedor e não a necessidade de recursos do credor.

¹² Ibid.

¹³ BATISTA, 1994.

A alteração dessas taxas fixas para taxas flutuantes, principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, alterou completamente o relativo equilíbrio econômico brasileiro que, para honrar a dívida e continuar a ter recursos para financiar o modelo de Estado desenvolvimentista, utilizou significativa parcela da receita de exportação para a dívida externa.

Para continuar se financiando internamente, o Estado brasileiro utilizou instrumentos possíveis, como emissão de moeda e captação de recursos no mercado interno por meio do oferecimento de altas taxas de juros. Esse expediente foi uma das causas do profundo processo inflacionário nesse período. As perspectivas de aumento de exportações para honrar a dívida externa eram muito limitadas, em razão do protecionismo das nações centrais. Assim, o crescimento das taxas de juros (nominalmente a partir de 1973) aumentou o endividamento do Brasil, ajudou a recompor as reservas dos países credores e mudou o perfil do capital internacional associado ao condenado desenvolvimentismo. A necessidade de utilizar cada vez mais recursos das exportações para pagamento da dívida externa foi uma das justificativas para o fechamento do mercado interno brasileiro às importações, formatando, portanto, a sua política macroeconômica a partir dos recursos disponíveis para pagamento, e não com base num projeto de desenvolvimento econômico.

O Brasil dos anos 1970 intensificou sua política de desenvolvimento apoiada na substituição das importações, pois possuía parque industrial historicamente consolidado.¹⁴ Na década seguinte, os organismos internacionais condicionam novos empréstimos ao Brasil à adoção de políticas unilaterais de abertura financeira e comercial de seu mercado interno. O rápido fluxo de investimentos diretos de um país em outro “é por si só uma reação à estagnação descrita anteriormente”.¹⁵

Nesse contexto, é possível afirmar, em linhas gerais, que, em termos de política macroeconômica brasileira, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela intensificação do endividamento externo, pelo imenso fluxo de capitais para

o exterior, pelo colapso do modelo de desenvolvimento, e pela recessão e ressurgimento do FMI como fonte de financiamento e controle da sua economia. De acordo com Batista,¹⁶ o retorno ativo do FMI no contexto mundial, e especificamente no caso brasileiro, ocorreu por meio da conversão da maioria dos empréstimos estatais em longo prazo em títulos com descontos acentuados, que funcionaram somente como crédito temporário, e não como recursos para novos investimentos.

Assim, em meados dos anos 1980, vários países da América Latina enfrentavam profunda inflação e as suas políticas externas estavam vinculadas às diretrizes dos credores. O emblemático Consenso de Washington, como discutiremos adiante, apresentou uma série de iniciativas capitaneadas pelos países centrais para expansão de seus mercados e garantia do pagamento da dívida externa da América Latina a partir de um choque neoliberal, que exigia a desregulação do mercado financeiro e de trabalho, a privatização de estatais e serviços públicos, a abertura comercial e o controle da inflação a qualquer preço, por achatamento salarial ou pelo comprometimento do seu modelo de desenvolvimento. Mesmo de maneira limitada e parcial, o Brasil constituía um arremedo de rede de proteção social que seria desmontado em nome da *ineficiência* da atuação do Estado.

O CONSENSO DE WASHINGTON E O RECEITUÁRIO NEOLIBERAL

O *Consenso de Washington*, reunião com formato acadêmico e não deliberativa, ocorrida em novembro de 1989 na capital americana, reuniu funcionários do governo dos EUA, economistas latino-americanos e organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BID), a fim de avaliar as reformas econômicas empreendidas na América Latina na década de 1980 e coordenar futuras ações dos organismos financeiros internacionais viabilizadores dessas mudanças.

Esse encontro, que acabaria por revestir-se de profunda significação simbólica, ratificou um conjunto de condicionantes para concessão de cooperação financeira à América Latina. Os ins-

¹⁴ FIORI, 2001.

¹⁵ MONTHLY REVIEW, 1992, p. 10.

¹⁶ BATISTA, 1994.

trumentos de política econômica consolidados em Washington e balizadores adotados como “consenso” para a reforma liberal em curso abrangeram as áreas de “disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento estrangeiro direto, privatização, desregulação e propriedade intelectual”.¹⁷ A aplicação dos preceitos discutidos no Consenso de Washington representou, na década de 1990, a alternativa capitaneada pela elite nacional para a sua preservação no poder, contrapondo-se ao potencial de rompimento da acumulação entravada. Em linhas gerais, promoveu-se a abertura do mercado interno ao capital internacional, oferecendo uma das mais altas taxas de juros do mundo, privatizando ativos da União e garantindo um austero controle fiscal.

A implantação paulatina e horizontal dessa reforma, alardeada como a única garantia possível para a *modernização* da América Latina, evoluía, neutralizando o modelo desenvolvimentista brasileiro, afirmando que o Estado estava arcaico, falido e sem condições de ser empreendedor. A disponibilização de capital internacional aos países latino-americanos estava condicionada à implantação desse reformismo liberal, embasado no tripé da desregulação de suas economias, privatizações e abertura econômica¹⁸ ou, ainda, na redução do Estado, abertura à importação de bens e serviços e entrada de capital de risco.¹⁹ Enfim, a essa revisão contemporânea e sofisticada dos princípios liberais do *laissez-faire* e do *laissez-passer*, do final do século XIX, deu-se o nome de neoliberalismo.

Muda, portanto, a forma de endividamento, que no desenvolvimentismo estava atrelada aos projetos nacionais de infra-estrutura e, nessa década, transforma-se em dívida financeira por meio do câmbio atrelado ao dólar e pagamentos de altas taxas de juros para o capital, seja o nacional seja o estrangeiro. De acordo com Gorender,²⁰ o modelo desenvolvimentista sustentado no tripé constituído pelo Estado, pelo capital privado brasileiro e pelo capital

privado internacional foi substituído pela assimétrica diminuição do Estado e do capital privado nacional e pela significativa ampliação do capital estrangeiro.

A aplicação irrefreada desses princípios econômicos liberalizantes representou uma profunda alteração no modelo desenvolvimentista brasileiro. A adoção dessas políticas de globalização monetária e de equilíbrio fiscal gerou níveis de tensão social, insegurança e desemprego nunca observados. As práticas neoliberais mostraram resultados medíocres para o desenvolvimento social, não prevendo ações para questões como educação, saúde, distribuição de renda, desenvolvimento e eliminação da pobreza. Desenvolvimento e progresso, discurso de governos, passaram a ser, respectivamente, sinônimos de implantação das reformas neoliberais de enfoque exclusivamente financeiro e avanço material do capitalismo.

Conforme observou Batista,²¹ os princípios neoliberais tão dogmaticamente recomendados pelos países centrais eram contraditórios com as práticas utilizadas em suas economias. Segundo o autor, a política macroeconômica passou a ser definida pelos credores e desapareceu qualquer projeto de desenvolvimento nacional de médio e longo prazo. O capital estrangeiro, de cunho predominantemente financeiro, não possuía vinculação com a criação de empregos. O livre desenvolvimento do mercado interno, característica dos países centrais como plataforma de inserção internacional, continuou impedido pela elite.

A adoção dos princípios neoliberais pelo Estado brasileiro representou um novo fôlego para a manutenção da elite nacional, assegurando o modelo expatriador atrelado ao desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. As reformas neoliberais, como atesta Fiori,²² mantiveram o padrão de financiamento externo, sólidas bases de sustentação legal e institucional, proteção oligárquica dos interesses privados e crescimento excludente do ponto de vista social. As condições impostas pelo capital internacional para a *cooperação financeira* com o Brasil, sintetizadas no Consenso

¹⁷ Ibid., p. 26.

¹⁸ SINGER, 1998.

¹⁹ BATISTA, 1994.

²⁰ GORENDER, 2000.

²¹ BATISTA, 1994.

²² FIORI, 2001.

de Washington, garantiram a permanência dessa elite, mas em situação muito mais desconfortável, pois o endividamento agora é com capital financeiro internacional em seu próprio mercado.

O URBANISMO DA “CIDADE GLOBAL BRASILEIRA”

O Brasil da década de 1990 representou a manutenção da elite que criou, usufruiu e enfraqueceu o Estado desenvolvimentista para, de acordo com Fiori,²³ dar sustentação ao programa de estabilização e a reformas liberais apoiados pela comunidade financeira nacional e internacional. Tais mudanças, que adotaram as “modernidades” e o fundamentalismo do Consenso de Washington, foram perversas nas condições de uma globalização essencialmente financeira e inibidora da plena evolução das forças produtivas nos países em desenvolvimento.

Uma das características do modo de acumulação dessa elite é a manutenção de condições mínimas para a reprodução da força de trabalho, fato acentuado no desenvolvimentismo por meio da consolidação de problemas urbanos gravíssimos, como o saneamento deficiente, o transporte público de baixa qualidade e a proliferação de favelas pela inacessibilidade de significativa parcela dos trabalhadores ao mercado formal de habitação. O Estado não intervém efetivamente para eliminar as carências crônicas e, reproduzindo práticas seculares, aderiu a novos “conceitos” de urbanismo que privilegiam a instalação de atividades modernas, em especial as ligadas aos setores financeiros e de controle do capital nas principais cidades em desenvolvimento.

O modelo de urbanismo do Brasil *globalizado* foi adotado por administradores públicos na década de 1990. Ele implicou essencialmente investimentos concentrados na cidade legal, aplicados em *novas centralidades* e revelando grande dicotomia nas políticas públicas de desenvolvimento urbano: ou as cidades procuravam transformar-se para atrair atividades e investimentos do capitalismo contemporâneo ou buscavam desenvolver ações urbanísticas que minimizassem o impacto estrutural e conjuntural da realidade brasileira,

com enormes dificuldades, por exemplo, acesso à terra, demanda habitacional, saneamento, drenagem urbana e sistema de transporte público.

O projeto apresentado por Borja e Castells,²⁴ por meio de seu *city marketing*, capacita a cidade à reprodução do capital sem fronteiras, mascarando os verdadeiros conflitos de classe pelo impactante mote da *cidade global*. Essa solução localizada não discutiu questões estruturais e conjunturais dos países periféricos, que, adotando-a, apenas acentuaram seus problemas, sem sugestão de soluções. Aprofundou a disputa entre cidades, e não a sua competitividade por meio da implantação de uma série de ações e equipamentos comuns, por exemplo, a proposta de sediarem organismos internacionais, simpósios e exposições, oferecendo também condições de centralidade em comunicações, transportes de qualidade (ferroviário, aeroportuário e rodoviário) e torres arrojadas de comunicação de alta qualidade. Segundo essas mesmas diretrizes, elas deveriam oferecer plenas condições de realizar intercâmbio com outros mercados.

A gestão municipal *globalizada* assumiu comportamentos empresariais em relação ao seu desenvolvimento econômico e obtenção de benefícios positivos. A administração urbana referenciou-se em princípios da iniciativa privada e o seu desempenho passou a ser medido por sua capacidade de gerar riquezas e estabelecer competências à produção de bens e serviços, assumindo características cenográficas para atração de novos empreendimentos e ocultação dos conflitos existentes em seu território. O dinamismo econômico transformou-se em precondição à qualidade de vida e os problemas sociais se resolverão por si.

Nessa situação, questões estruturais e conjunturais da acumulação, como a expansão dos mercados e a reorganização de processos de trabalho, rebatem nos municípios suas principais conseqüências, entre elas, a pobreza, o desemprego e a violência. O governo municipal deveria, então, ser empreendedor, e não mais gerente. Com a mobilidade do capital facilitada por eficientes redes de comunicação, os administradores urbanos

²³ Ibid.

²⁴ BORJA & CASTELLS, 1997.

vislumbram que os investimentos em segurança, consumo e cultura poderiam representar um atrativo especial para a mobilidade geográfica de novos empreendimentos econômicos. Muitas cidades melhoraram artificialmente, ocultando seus principais problemas e conflitos, por exemplo, a renovação dos centros urbanos, mas cercados por bolsões de pobreza. Processos pontuais de revitalização são *qualidades* perceptíveis em todo administrador público *eficiente*.

No capitalismo contemporâneo brasileiro, os municípios competem predatoriamente entre si, procurando atuar com um papel mais efetivo na atração de atividades geradoras de novos empregos, oferecendo subsídios, vantagens fiscais, ações regulatórias e recursos públicos para o desenvolvimento de infra-estrutura. Nessa atuação, abstraem-se as regularidades e governam-se as excepcionalidades com objetivos imediatos, sem uma visão de longo prazo, promovendo reformas na burocracia pública, parcerias com o setor privado e, ainda, a inclusão de reivindicações desse segmento na agenda pública. Conceitos como *city marketing* e *planejamento estratégico* entram na pauta dos administradores, pois a transformação de vantagens comparativas em competitivas, entre elas, a inserção do município próximo a sistemas de distribuição, prioriza a agenda econômica em detrimento da social.

Assim, os municípios apresentam seus potenciais ao mercado: qualidade de vida, infra-estrutura e proximidade a consumidores, a fim de manter seus negócios e atrair novos investimentos, com co-participação da comunidade. Nessa direção, as parcerias entre o poder público e o privado são condições essenciais para o empresariamento urbano. O *city marketing*, com seu enfoque empresarial, não se coaduna com as técnicas do planejamento urbano voltado ao atendimento do coletivo. Como alternativa ao planejamento urbano, transpõem-se os ditames do planejamento estratégico empresarial para o meio público. Metodologia claramente peculiar do setor privado, o planejamento estratégico é transferido ao setor público e condiciona a liberação de recursos pelas agências de cooperação e instituições multilaterais, por exemplo, o BID, o Banco Mundial e a Agenda Habitat.

A cidade é negada como espaço coletivo e afirmada como espaço empresarial, disputando investimentos de capital, competências gerenciais, novas tecnologias, atração de indústrias e negócios, e oferecendo competitividade no preço e na qualidade dos serviços prestados, além de gratuidades públicas. A previsão de ações de longo prazo é inconsistente e desconsidera os conflitos de classe existentes na cidade. Esse modelo econômico que privilegia o capital imobiliza a estrutura de classes e incentiva a competição entre cidades para sediar investimentos, representando o modelo empregado pelas economias centrais. Tal receituário, importado por muitos municípios brasileiros, não contempla os problemas da realidade nacional, pois reforça fatalmente a consolidação territorial da *acumulação entravada*.

A discussão sobre um modelo de gestão urbana, num contexto de acumulação entravada, reproduz e aprofunda o atual *status quo*, ou seja, a elite dominante preserva-se e o discurso possível da oposição estabelece uma série de estratégias para minimizar os efeitos de uma riqueza concentrada. Sua expressão espacial justifica o convívio de áreas plenamente servidas de infra-estrutura com outras desprovidas de investimentos públicos. O próprio planejamento urbano não contempla interfaces com a totalidade dos grupos de pressão envolvidos na produção e na apropriação do espaço urbano, não se aprofundando nos diferentes conflitos territoriais existentes, uma vez que tais idéias traduzem em espaço a ideologia dominante.

Como questão estrutural fundamental, Deák²⁵ indica a necessidade de romper a barreira ideológica e interpretar o momento atual no Brasil como uma crise de reprodução da sociedade de elite no âmbito da acumulação entravada. A manutenção da expatriação do excedente significa uma pequena evolução das forças produtivas, o não desenvolvimento da reprodução ampliada, a suspensão do progresso tecnológico e o rebaixamento do nível de subsistência do trabalhador. Essa realidade demonstra, em sua dimensão urbana, umas de suas faces mais perversas.

²⁵ DEÁK, 2001.

Referências Bibliográficas

- ANAU, R.V. "As transformações econômicas no Grande ABC de 1980 a 1999". 2001. 273p. Dissertação de Mestrado (Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BATISTA, P.N. "O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos". *Caderno n. 6 / Dívida Externa*. São Paulo, PEDEX, 1994.
- BATISTA JUNIOR, P.N. *Mitos da Globalização*. São Paulo: IEA/USP, 1997. Col. Documentos/Série Assuntos Internacionais n. 52.
- BORJA, J. & CASTELLS, M. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997.
- CANO, W. "Brasil: crise e alternativas ao neoliberalismo". In: CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a Nova (Des)ordem Internacional*. Campinas: Ed. Unicamp, 1995.
- DEÁK, C. *À Busca das Categorias da Produção do Espaço*. 2001. 181p. Tese de Livre Docência (Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. "The crisis of hindered accumulation in Brazil". *BISS 10 – Bartlett International Summer School*. Cidade do México/London: Proceeding BISS 10, 1989a.
- _____. "O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista". *Espaço e Debates*, n. 28. São Paulo: NERU, 1989b.
- DEÁK, C. & SCHIFFER, S.R. (orgs.). "Relevant actors, formal and informal power structures". São Paulo Metropolitan Region, 2004. [Mimeo].
- _____. "The Metropolis of an elite society", 2003. [Mimeo].
- _____. *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- EMPLASA. *Sumário de Dados da Grande São Paulo 1993*. São Paulo: EMLASA, 1994a.
- _____. *Plano Metropolitano da Grande São Paulo 1994/2010*. São Paulo: EMLASA, 1994b.
- FIORI, J.L. *60 Lições dos Anos 90: uma década de neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. *Os Moedeiros Falsos*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FIX, M. *Parceiros da Exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GORENDER, J. "Desafios para uma força social emergente". *Revista Estudos Avançados*, v. 14, n. 39, p. 7-13, maio/ago., 2000.
- GUNN, P. *Espaço, Estado e Território: contribuição à análise crítica da organização social em São Paulo e no Brasil*. 1986. 143p. Tese de Doutorado (Estruturas Ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. *Desmonte Industrial como Experiência Metropolitana: o ABC paulista e o passivo urbano de um mundo automotivo*. São Paulo: FAU/USP, 1988.
- HARVEY, D. *A Condição Pós Moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- _____. "O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas". *Revista Espaço e Debates*, n. 6. São Paulo: Cortez, 1982.
- IANNI, O. "A globalização ameaçada". 22/jul./04. <www.pg.cdr.unc.br/RevistaVirtual/NumeroUm/Resenha.htm>. Acesso: 3/ago./2004.
- IBGE. Home page. <www.ibge.gov.br>. Acesso: 6/mar./03.
- _____. *Síntese dos Indicadores Sociais*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1999.
- LEITE ARANTES, P.T. "Cidades: competitividade, competição e cooperação. Estudo de caso de quatro cidades sul-mineiras à luz da competitividade, da competição e da cooperação". 2001. 244p. Tese de doutoramento (Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- MONTHLY REVIEW. "Globalization to what end? Parts I-II". *Monthly Review*. Nova York, n. 43, 1992.
- MORO JUNIOR, E. "O alcance dos planos municipais de revitalização urbana: o caso do Projeto Eixo Tamanduatehy 1997/2002". 2005. 282p. Tese de doutoramento (Planejamento Urbano). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista – o ornitórrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PIENCASTELLI, M. "A guerra fiscal entre os estados brasileiros". In: SCHIFFER, S. *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2004.
- REIS FILHO, N.G. "Urbanização e planejamento no Brasil – 1960/1983". *Cadernos de Pesquisa do LAP*, n. 11. São Paulo: FAU/USP, jan./fev., 1996.

- SANTOS, M. *Por uma Outra Globalização*. Rio de Janeiro: Record: 2000.
- _____. *Metrópole Corporativa e Fragmentada: o caso de São Paulo*. São Paulo: Nobel, 1990.
- SANTOS, M. et al. (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.
- SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Nobel, 1998.
- SCHIFFER, S. (org.). *Globalização e Estrutura Urbana*. São Paulo: Hucitec: 2004.
- _____. "A territorialidade revisitada": 1992. 372p. Tese de Livre Docência (Estruturas Ambientais Urbanas), Universidade de São Paulo, São Paulo.
- _____. "As políticas nacionais e a transformação do espaço paulista. 1995-1980": 1989. 295p. Tese de doutoramento (Estruturas Ambientais Urbanas). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SEADE. Home page <www.seade.gov.br>. Acesso: 30/nov./03.
- SINGER, P. "Mercado e cooperação: um caminho para o socialismo". In: HADDAD, F. (org.). *Desorganizando o Consenso* Petrópolis: Vozes, 1998.
- STORPER, M. "Who benefits from industrial decentralization? Social power in the labour market, income distribution and spatial policy in Brazil". *Regional Studies*, v. 18.2, n. 2 p. 143-164, 1987. [Mimeo.].
- STORPER, M. & SCOTT, A.J. "Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica". *Espaço e Debates*, n. 25. São Paulo: NERU, 1988.
- THE WORLD BANK. Home page. <www.worldbank.org/data>. Acesso: 17/ago./03.
- THUROW, L. *Cabeça a Cabeça*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- VILLAÇA, F. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- WILLIAMSON, J. & KUCZYNSKI, P. (org.). *Depois do Consenso de Washington*. São Paulo: Saraiva, 2004.

Dados do autor

Doutor em planejamento urbano pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (USP). Professor-pesquisador doutor do Centro Universitário Fundação Santo André (FSA). Professor do curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Arquiteto e urbanista da Gerência de Infra-estrutura Urbana da Prefeitura Municipal de São Caetano do Sul e coordenador do Instituto de Estudos Urbanos (IURB) do Grande ABC.

Recebimento: 9/mar./06
Aprovado: 10/ago./06