TRANSFORMAÇÕES RECENTES NA GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Alguns exemplos internacionais

Claudete de Castro SILVA1

RESUMO

Este trabalho objetiva apresentar o "estado da arte" da literatura sobre as recentes transformações na gestão urbane ocorridas nos países onde a globalização e os processos de descentralização têm sido notáveis. Cada estudo de caso mostra uma faceta que permite compor uma interpretação sobre as transformações da gestão urbana. São analisados os casos da França, dos EUA, Japão e Alemanha, cujas transformações são referências para pensar futuros estudos de casos brasileiros. Palaviras chave. Gestão urbana; competitividade urbana; França. EUA; Japão, Alemanha; planejamento urbano.

ABSTRACT

This paper aims at a "state of art" of literature about recent transformations in the urban governance ocumed in countries where the globalization and the decentralization processes have been remarkable. Each case study shows an aspect that allows to compose an interpretation to the transformation in the urban governance. The cases of France, USA, Japan and Germany as reference for future Brazilian cases studies are analysed. Key words: Urban governance; urban competitiveness, France, USA, Japan: Germany, urban planning.

Doceme da Universidade Federal do Parand.

INTRODUÇÃO

A partir dos anos setenta, em grande parte dos países de economia avançada as cidades passaram a desempenhar um papel mais empreendedor. Neste trabalho, o nosso objetivo é o de fazer um balanço de literatura sobre as transformações de gestões urbanas em países em que o processo de globalização e o processo de descentralização político-administrativo têm sido mais marcantes. Um outro objetivo é introduzir a idéia de competição e competitividade urbana, visando introduzir um referencial para análise de casos brasileiros a serem estudados no futuro.

O texto mostra diferentes interpretações feitas para a análise urbana em países de economias avançadas e que possuem, no geral, mais recursos para atenderem a possíveis demandas sociais. Se, por um lado, a melhor situação econômica destas cidades e seus países as distanciam da realidade brasileira, por outro também as colocam como modelos a serem observados até porque têm sofrido mais precocemente os efeitos das mudanças político-econômicas da reestruturação capitalista

A despeito das diferenças econômicas, sociais e político-institucionais existentes entre os países capitalistas, há especificidades na reestruturação e, mais importante ainda, nas transformações nas funções desempenhadas pelo Estado em suas diferentes instâncias.

GESTÃO URBANA NOS PAÍSES DE ECONOMIA AVANÇADA NO PÓS 2º GUERRA MUNDIAL

Antes de analisar as transformações na gestão urbana no atual contexto de reestruturação capitalista, será feita uma retrospectiva do momento anterior ao atual, que, grosso modo, vai do pós 2º Guerra até os anos setenta/oitenta. A referência será os países em que primeiramente foram observadas mudanças na gestão urbana na fase atual da acumulação capitalista.

Assim, com o final da 2º Guerra Mundial, na maior parte das cidades dos países envolvidos naquele conflito houve o enfrentamento de vários problemas políticos, econômicos e sociais. Era fundamental atingir a paz e a prosperidade, atendendo às aspirações populares, depois de tanto sofrimento ocasionado pela 1º e 2º Guerras. Os ideais democrático e capitalista eram almejados. Por isso, as políticas públicas deveriam tratar de questões do pleno emprego, da habitação, da previdência social, do bem estar-social (cf. D. HARVEY, 1992, p.71).

Como bem assinala Marcus A.B.C. de MELO, o Estado keynesiano marcou indelevelmente a atuação das instâncias locais ao investir maciçamente na infra-estrutura social, conformando um padrão específico de urbanização e introduzindo uma nova agenda no planejamento urbano, no qual o Estado exerceu um papel fundamental (cf. M.A.B.C. de MELO, 1991, p.73-78).

Com variações, naqueles países havia a tendência de considerar a experiência de planejamento e produção de massa nos programas de reconstrução e reorganização das cidades. As áreas destruídas pela guerra foram, então, reconstruídas rapidamente e as populações foram abrigadas em condições melhores do que antes (cf. D. MARIVEY, 1992, p.71-72).

Esse período também foi analisado por Christian TOPALOV. Segundo ele, aos poucos, os grandes interesses financeiros foram se sobrepondo no setor imobiliário, passando também a "colaborar" com os centros do poder político para orientar vastas operações de urbanização, fortemente influenciadas pelo modelo de produção vigente, que foi o fordismo (cf. C. TOPALOV, 1988, p.10).

No início dos anos setenta, aquele modelo hegemônico começou a dar sinais de esgotamento. Esse esgotamento do modelo afetou a forma de atuação das instâncias locais. Foi o fim de um ciclo expansivo.

A cidades passaram, então, a experimentar uma certa retração econômica e a concorrer com outras localidades para abrigar atividades geradoras de valor. Muitas localidades têm também, desde então, vivenciado diferentes graus de crise, com retração na arrecadação de tributos e aumento de concorrência. Segundo Christian Topalov, cada vez mais os grandes interesses financeiros se impuseram, fazendo com que decisões importantes, com impactos na vida local, escapassem ao controle de muitas administrações públicas. Assim, a ideologia planificadora do pós-guerra enfraqueceu-se. Cada vez mais, as cidades se reinserem dentro da dinâmica global da acumulação capitalista e de suas contradições (cf. C. Topacov, 1988, p.10-12).

É pertinente a interpretação que Marcus A.B.C. de wello faz desse período, no qual aponta transformações na gestão urbana, com a perda de hegemonia nas decisões por parte dos governos centrais e a difusão de práticas de descentralização político-administrativas, que atribuíram maiores responsabilidades às instâncias locais de poder. Segundo ele. a questão urbana e a agenda urbana dos anos 80 é inteiramente distinta da anterior. [...] Nos anos 80, a cidade subsidio (ao capital e ao trabalho) cede lugar à cidade entrepreneur. Hoje, a estrutura do discurso das políticas praticamente se inverteu. O planejamento (sobretudo econômico e secundariamente urbano) perdeu sua centralidade hegemônica, e o Estado central se atribui um papel secundário na economia em relação a uma dinâmica de reestruturação onde a legitimidade principal é afirmada pelo lado da empresa [...]. A descentralização de funções [entre instâncias de poder] se constitui efetivamente numa dimensão importante do desmonte de estruturas do welfare state. O fim das transferências intergovernamentais do Estado central típico do período anterior - e que tinha forte conteúdo redistributivo ou visava a ações concentradas na área de infra-estrutura parece ser comum à experiência de vários países. A fragmentação da ação pública parece assinalar um recuo significativo da cidadania social nesses países - malgrado no avanco que se possa verificar em termos de cidadania política via ampliação da participação (M.A.B.C. de мп.о. 1991, р.77).

2. A REESTRUTURAÇÃO DAS CIDADES NO CAPITALISMO AVANÇADO A PARTIR DOS ANOS SETENTA

Como é sabido, o atual momento da dinâmica capitalista está marcado por um duplo processo: o de globalização e o de fragmentação. No primeiro processo observam-se os circuitos produtivos, comerciais e financeiros operando em complexa rede planetária, com o objetivo de atender a um mercado mundial, em uma forma complexa de internacionalização do capital.

No segundo processo, o da fragmentação, é possível notar um aprofundamento ou segmentação econômica entre os países e uma acentuação na exclusão social, aumentando-se a distância entre diferentes classes sociais dentro de uma mesma localidade e entre localidades diferentes, um indicativo de que a chamada globalização não é sinônimo de homogeneização.

A configuração assumida pelo capitalismo, grosso modo, do final da Segunda Guerra Mundial até por volta da década de setenta, foi o chamado fordismo,[∓] que contribuiu para um vigoroso crescimento econômico no pós-guerra, conhecido como a "era de ouro do capitalismo" (cf. A. ⊔PETZ, 1991, p.41).

O modelo fordista requisitou a concepção de um novo modelo de regulação estatal, que começou a ser engendrado após a crise capitalista de 1929 e que ficou conhecido como modelo keynesiano. Segundo o receltuário keynesiano, aquela crise manifestou-se como falta de demanda efetiva por produtos, sendo necessária a busca de estratégias que visassem estabilizar o capitalismo e evitassem irracionalidades. A proposta keynesiana era evitar essas irracionalidades através de arranjos políficos, institucionais e sociais, capitaneados pelos diferentes Estados para afastar o fantasma de uma nova crise nos moldes naquela ocasião.

Após cerca de duas décadas e meia de prosperidade, entre o final da 2º Guerra Mundial até o início da década de setenta, o sistema capitalista começou a apresentar sinais de esgotamento. Na verdade, loi o fordismo, o modelo de produção hegemônico de então, que entrou em crise. A partir daquele momento, o sistema capitalista entrou em uma fase recessiva, cujas causas já foram analisadas.º O esgotamento do modelo traduziu-se em uma forte crise internacional. Daí a necessidade de uma reestruturação para estancar a estagflação do período, ou seja, uma estagnação produtiva associada a uma inflação crescente, e os desequilíbrios financeiros que os diversos Estados capitalistas apresentavam, fruto de um desvirtuamento do receituário keynesiano.

No início dos anos 70, esse modelo hegemônico começou a dar sinais de esgotamento. As causas normalmente apontadas são: saturação do mercado devido à padronização dos produtos; desaceleração da produtividade do trabalho; aumento da resistência sindical nos paí-

Estamos utilizando aqui uma denominação advinda da Escola da Regulação, que argumenta que um modelo de deservolvimento sustenta-se em um tripé: um modelo de organização do trabalho, um regime de acumulação e um mode de regulação. Assim, mujeu-le periodo, enquanto o modelo de organização do trabalho hogemônico era o fordismo, o keynosiamismo ou política keynesiama era o modo de regulação dominante (ver A. LIPIETZ, cap. 1º, 1991). O modelo horbista, enquanto organização da produção e do trabalho, texe como caracteristicas básicas: a produção em massa; grandes unidades de produção especializadas (em processos de fluxo continuo, caso da indústria petroquímica e sideningica, ou em linhas de montagem, caso da indústria automobilistica); padronização de produção, como formas de aicançar economias de escala internas; rotinização dos processos de produção; busca de aumento da produtividade do trabalhador; profunda divisão técnica do trabalho, tendônica ao crispinento da produção flaica por unidade produtiva; separação entre concepção e execução do trabalho etc.

D. HARVEY (1992) e A. LIPIETZ (1991), por exemplo, discutem esta crise.

ses avançados e aumento da competição interpaíses, principalmente com a presença japonesa nos mercados dos EUA e da Europa Ocidental.

O esgotamento do modelo traduziu-se em uma forte crise internacional, principalmente nos países centrais, com o fechamento de muitas tábricas e um maior desemprego. Com a crise e o estancamento económico dela advindo, o sistema passou a buscar uma outra racionalidade, reestruturando-se para estancar a estagflação e os desequilibrios tinanceiros dos Estados nacionais, colocando em questão o paradigma fordista. Com a produtividade em queda, uma reestruturação fez-se necessária.

Assim, o alcance mundial ou internacionalização que o capitalismo busca desde os seus primórdios adquire novas características a partir do recorte temporal que remonta ao início dos anos setenta, quando há a emergência de uma mais intensa internacionalização da produção, além de uma redefinição que mudanças na natureza dos Estadosnação — que perdem parte de seu caráter protetor de economias nacionais na tentativa de garantir níveis de emprego e bem-estar. No atual contexto, nota-se uma crescente adaptação das economias nacionais às exigências da economia mundial.

Segundo Manuel castella, os fundamentos do novo modelo econômico, aqui chamado de Reestruturação Capitalista, são:

- uma redefinição da relação capital-trabalho, visando aumentar a produtividade e reduzir os custos da força de trabalho através da redução do emprego; contenção de salários e beneficios sociais; além de uma intensificação na racionalização e automação dos processos de trabalho e de uso da alta tecnologia;
- a adoção de restrições orçamentárias por parte de diversos governos como forma de combate à inflação, o que afetou os gastos sociais e por sua vez o consumo coletivo, havendo um recuo na concepção do Estado de Bem-Estar Social, ou seja, um retorno às práticas liberais, com profundos cortes estatais para gastos sociais. O papel do Estado sofre transformações, mudando a ótica da acumulação e redistribuição econômica para um formato mais seletivo em que as despesas federais são canalizadas para árisas previamente escolhidas, com os governos dos países condicionando irrestrito apoio apenas a certos setores com maior viabilidade dentro da economia mundial;
- uma crescente internacionalização da economia, que se traduz por uma total interdependência de diferentes economias

nacionais envolvendo capital, trabalho, processo de produção e mercados, tornando a economia muito mais dinâmica e complexa, levando à formação de blocos econômicos, migrações internacionais, com os países perdendo importância em favor dos blocos econômicos (cf. M. CASTELLS, 1986, p.6-7).

No que diz respeito à gestão urbana, nos anos sessenta, na maior parte dos países de economia avançada o Estado intervinha no desenvolvimento do aparelho produtivo e da sociedade através do planejamento. Com as crises dos anos setenta e oitenta, e as consequentes mudanças no regime de acumulação, houve alterações na atuação estatal e nas formas da divisão social e espacial do trabalho. Passouse a delinear naqueles países uma nova política urbana. As crises provocaram depressão industrial e interrupção no crescimento urbano ou modificações na sua forma. Muitas regiões industriais tradicionais entraram em declínio, surgindo também, em alguns casos, complexos industriais ultramodernos, como os pólos tecnológicos. Muitas cidades, então, passaram a apresentar novas formas de gestão urbana. Vejamos alguns exemplos.

2.1. O CASO FRANCÊS: UMA INTERPRETAÇÃO PARA A CRISE DO PLANEJAMENTO URBANO

A França teve por décadas um modelo de planejamento centralizado em nível nacional. Na segunda metade dos anos 70, no entanto, apareceram os primeiros sinais de um novo período, em que as grandes operações urbanas, típicas do modelo vigente anteriormente, entraram em "falência", sendo interrompidas ou desaceleradas devido à crise econômica.

Iniciou-se um período de austeridade orçamentária, no qual diversas áreas do setor público, como é o caso da habitação e muitas políticas de instalação de equipamentos urbanos foram sacrificadas. A interrupção dos grandes programas teve como discurso a necessidade de um crescimento mais lento e mais sustentável e da qualidade de vida. O abandono das ambições planificadoras do gaullismo* foi justificado em nome da descentralização das políticas urbanas ao nível local (cf. C. TOPALOV, 1988, p.14).

Charles de Gaulle foi chafe do governo francês no período de 1944 a 1946 e de 1959 a 1969.

Com o aumento dos efeitos da crise, reforçou-se um discurso qualitativo, com a preocupação de "recuperar" as reivindicações urbanas e ecológicas emergentes. Para Edmond PRETECELLE, foi, na verdade, um meio de camufiar as restrições orçamentárias e de justificar a tendência de desengajamento do Estado central, com relação ao modelo de Estado anterior, mais intervencionista, que fazia mais uso do planejamento e que era promotor do bem-estar. Segundo esse autor, com a crise econômica e do modelo de Estado, a centralização, anteriormente uma força,

tomou-se por um lado uma fraqueza, dada a incapacidade de planejar e controlar as evoluções econômicas, e por outro um perigo, com a responsabilidade direta, da crescente austeridade. A descentralização pouco a pouco se impôs como um dos elementos da alternativa possívei, sendo contudo várias vezes proteiada em função das contradições políticas entre o Estado central e as municipalidades... (E restructur, 1990, p.55).

Se até os anos 60 o objetivo das políticas urbanas na França eram fornecer infra-estrutura e meios de consumo coletivos, a fim de assegurar a mobilização e a reprodução da mão-de-obra necessária, alravés da habitação, dos equipamentos coletivos, dos transportes etc., l^Neje o discurso das políticas praticamente se inverteu. A preocupação Predominante por parte dessas políticas é com a produção, as empresas, o trabalho.

> O planejamento (sebretudo econômico e secundariamente o urbano) perdeu sua centralidade hegemônica, e o Estado central se atribui um papel secundário na economia em relação a uma dinâmica de reestruturação onde a legitimidade principal é afirmada pelo lado da empresa, seja eta nacionalizada, desnacionalizada ou privada. Na política urbana, cada vez mais local, em decorrência da descentralização, é o desenvolvimento econômico formulado nos termos precisos e limitados da vida e do desenvolvimento das empresas, que veio ocupar, pouco a pouco, o primeiro plano (E. PIETECELLE, 1990, a.58-57).

Assim, o planejamento econômico perdeu seu status privilegiado. No entanto, a intervenção econômica do Estado foi mantida, de forma menos visível, para sustentar a reestruturação do considerado ator principal – a empresa privada. Neste contexto de mudança muitas vezes há a omissão sobre as conseqüências sociais da diminuição dos gastos sociais.

Com as transformações são abertas possibilidades para múltiplas formas de privatização, algumas pertinentes, outras equivocadas. Os precedentes históricos e várias pesquisas feitas demonstram que, no que se refere à privatização dos serviços públicos, principalmente da área social,

> os equipamentos privados lucrativos não constituem uma resposta adequada às necessidades e demandas da maioria dos assalariados, operários e empregados de condição modesta, sobretudo onde a falta de equipamentos se faz sentir de maneira mais cruel... Relegar a política local unicamente às práticas locais encerra [...] riscos consideráveis quanto ao esforço da acumulação espacial de desigualdades sociais e urbanas. Nesse sentido coloca-se a questão da política urbana do Estado central, única capaz de criar mecanismos corretivos, não contra a descentralização mas para dar-lhe um conteúdo diferente deste esfacelamento de problemas sociais e urbanos [...]. Com a crise do Estado do bem-estar [...] parece assistir-se a um esforço do controle por parte das classes médias sobre os serviços de consumo coletivo segundo seus próprios interesses, seu lugar social e sua reprodução, numa situação de competição acirrada no mercado de trabalho, de sua autodefesa contra as consequências da austeridade. Isto implica, paralelamente. a desmontagem de solidariedades que se esbocavam com os meios populares, bem como o abandono das necessidades específicas destes setores populares na orientação dos serviços coletivos (E. PRETECEILE, 1990, p.58-59).

Com o enfoque reforçado das classes médias na cena política a partir do final dos anos 70, a descentralização por si só não parece ser capaz de frear este processo de esboroamento das solidariedades que, juntamente com a privatização, só acentuam os mecanismos de segregação.

2.2. O CASO NORTE-AMERICANO: UMA INTERPRETAÇÃO PARA A REESTRUTURAÇÃO URBANA E ESPACIAL

Nos EUA, após a 2º Guerra Mundial, o entorno das áreas urbanas foi adquirindo a forma desconcentrada. A forma espacial hegemônica tornou-se a região metropolitana espalhada, com vários centros gerados por um processo de desconcentração, com um certo nivelamento de densidades populacionais e de atividades sociais. Áreas anteriormente voltadas para atividades agrícolas e de recreação fornaram-se subúrbios.

Já há algum tempo vem operando uma serie de fatores a favor da desconcentração espacial naquele país. Um deles é a segregação racial, com deslocamento das populações negras e hispânicas para as áreas centrais das cidades, com uma fuga da população branca para os subúrbios.

Um outro fator são os crescentes gastos militares do Estado. Principalmente no período da Guerra Fria esses gastos permitiram a transferência de recursos para as localidades suburbanas e sulistas, ativando as economias locais. Mesmo recentemente esse tipo de gasto ainda é muito significativo naquele país.

Um outro fator de desconcentração diz respeito ao ativo e relativamente independente circuito secundário de capital. Cerca de 60% da população norte-americana é proprietária e tem interesse na especulação imobiliária como fonte de renda. O subsidio estatal à casa própria levou bilhões de dólares a serem investidos na habitação, sustentando uma massiva suburbanização.

Além desses fatores, acrescente-se a tecnologia de transportes e comunicações que também têm ajudado na desconcentração (cf. M. somueixen, 1990, p.59-67). Assim, a urbanização americana apoiou-se na produção em massa, nos sistemas de construção industrializada e na concepção de espaço urbano racionalizado e desconcentrado.

Se a década de 70 foi marcada por um ambiente urbano eivado de desigualdades raciais e de classes, com a classe média concentrada nos subúrbios, nas décadas mais recentes tem havido uma intensificação da atividade imobiliária existente. As áreas centrais de muitas cidades estão passando por um processo de gentrificação, ou seja, um processo de elitização, que cria novos modos de vida na cidade, além de uma série de empreendimentos para comércio e serviços.

É provável que os centros das cidades continuem experimentando uma expansão em áreas especializadas dos setores imobiliários, manufatureiro e de serviços. Quanto à moradia, os individuos melhor remunerados passam a residir em "quetos elitizados".

E quanto ao setor público? Mark complexes diz que

temos os efeitos de um setor público em refirada e o abandono, nos Estados Unidos; da engenhana social que caracterizou os mandatos dos governos socials nos anos 60. Com a retração da intervenção governamental na busca da justiça social, a vida das cidades se tornará cada vez mais afetada pela criminalidade e outras formas de patologias sociais, decorrentes do desenvolvimento desigual (M. gortoexex, 1990, p.70-72).

Uma outra contribuição à análise do caso norte-americano é feita por David HARVEY. Esse autor observa que muitas áreas degradadas de cidades norte-americanas estão sendo reabilitadas. Devido às novas tecnologias e novos tipos de materiais de construção em uso, há uma infinidade de possibilidades e estilos. Assim, às vezes até com uma certa monotoria de resultados, pode ser observada a gentrificação de algumas localidades. Esta gentrificação é uma das características marcantes das cidades norte-americanas na atualidade, trazendo em seu bojo um estilo de consumo sofisticado, com padrões de lazer voltados para uma camada da população de maior poder aquisitivo, sem falar na segregação que acarreta, com diferentes tentativas de barrar os "indesejáveis" e outras vítimas da exclusão social (cf. D. HARVEY, 1992. p. 77-79).

As cidades passam a promover uma arquitetura diferenciada da austeridade da arquitetura moderna que predominou até por volta dos anos setenta. Agora é o momento da arquitetura do espetáculo, "com sua sensação de brilho superficial e de prazer participativo e transitório", com muitos administradores urbanos preocupando-se em criar uma imagem positiva da localidade para competirem entre si como centros financeiros, de consumo e de entretenimento (cf. D. HARVEY, 1992, p. 90-92).

Uma outra discussão importante na urbanização norte-americana hoje diz respeito às tendências de reestruturação espacial. Segundo Edward W. soua,

> a acelerada mobilidade geográfica do capital industrial relacionado com a indústria deflegrou e intensificou uma concorrência territorial entre órgãos governamentais por novos investimentos (e pela manuterição das firmas existentes no lugar onde estão). Essas "guerras regionais por empregos e dólares" absorvem um volume crescente das verbas públicas e amixide dominam o processo de plane

jamento urbano e regional (à custa dos serviços sociais e previdenciários locais) [com as comunidades competindo cada vez mais entre si] (E.W. so.a, 1993, p.225).

Edward W. sous observa algumas tendências indicativas da reestruturação espacial. Uma primeira tendência é a presença de imensos conglomerados empresariais, com produção industrial diversificada, finanças, imóveis, processamento de informações, entretenimento e outras atividades de serviços operando no urbano. Outra tendência é o surgimento de novos complexos industriais territoriais, fora dos antigos centros da indústria fordista. Observa também a menor influência de capitais puramente domésticos, com a crescente internacionalização da economia. Aponta mudanças na divisão regional do trabalho, com as antigas regiões fordistas sendo disciplinadas e "racionalizadas" pela fuga de capitais, fechamento de fábricas, introdução de novas tecnologías poupadoras de mão-de-obra e "ataques" ao trabalho organizado. Por fim, discute a polarização na estrutura de mercados de trabalho urbano tanto em nível de remuneração quanto de localização residencial, levando a um crescimento do emprego nos setores de alta tecnologia, com postos de trabalho especializados e de baixa tecnologia, que empregam muitos imigrantes estrangeiros e mulheres (cf. E. W. SDJA, 1993, p.224-227).

Assim, Edward W. sous conclui que o processo de internacionalização criou um conjunto de paradoxos que implicam

> ... um estender-se para fora, do urbano para o global, e um estender-se para dentro, do global para o local urbano [...]. Mais do que nunca, a economia macropolítica do mundo está-se contextualizando e reproduzindo na cidade[...]. Elas [as cidadea] incorporam internamente, cada vez mais, as tensões e os campos de batalha políticos das relações internacionais (E. W. so.i.A. 1993, p. 228).

2.3. O CASO JAPONÉS: UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A EXCESSIVA CONCENTRAÇÃO NA CAPITAL NACIONAL

O norte-americano William K. TABB (1990) fez uma análise sobre Tóquio, a cidade-mundial japonesa, e sobre a relação desta supermetropole com o sistema urbano japones, auxiliando, no entanto, na compreensão sobre o papel que outras cidades desempenham no país. Dentre outras contribuições, diz que, naquele país, o papel desempenhado pela capital no contexto urbano nacional é de esmagadora concentração populacional e econômica da região metropolitana, criando o que os japoneses chamam de "problema Toquio". A expressão "questões urbanas" naquele país se confunde, desde a era Meiji," com "questões de Toquio". A base das políticas urbanas refere-se à preocupação por "conservar Toquio em ordem".

Tóquio é uma cidade onde o preço da terra é altíssimo. Esse alto custo acaba por expulsar a classe trabalhadora para áreas cada vez mais distantes do centro. O centro, por sua vez, cada vez mais abriga funções comerciais com muitos trechos passando por gentrificação. A especulação imobiliária é cada vez mais altamente lucrativa, o que em parte ajuda a explicar a atual crise econômica que o país vem passando.

A região onde está localizada a segunda cidade do país – Osaka – é paradigmática do processo de transformações. As indústrias que deram suporte à prosperidade de Osaka (têxteis, química, aço e construção naval) estão perdendo competitividade e muitos dos empregos estão sendo exportados para áreas de salários mais baixos, muitas vezes fora do país. Em uma recente tentativa de desenvolvimento na região, que se chama Kansai, estão sendo realizados vários projetos de renovação urbana, um esforço despoluidor para melhorar o meio ambiente e há a montagem de um centro de alta tecnologia.

Dada a configuração urbana atual, altamente concentrada em Tóquio, há tensão no que se refere ao desenvolvimento urbano no país. Outras cidades japonesas reclamam cada vez mais que a concentração, principalmente financeira, na capital é prejudicial aos seus interesses.

Essas pressões feitas por diversas regiões contra Tóquio ficaram patentes no debate ocorrido nos anos oltenta por ocasião da formulação de um novo plano de desenvolvimento regional, o 4º Plano de Desenvolvimento Nacional Integral, que ao ser imple-mentado acabou por reafirmar a concentração na metrópole nacional.

Recentemente tem ocorrido uma certa desindustrialização em Tóquio e uma transferência para o Exterior de plantas industriais que estavam instaladas em outras cidades como Osaka. Assim, Tóquio firma-se como centro de gestão e outras cidades perdem população e indústrias para outras áreas no Exterior, em especial para o Sudeste Asiático.

⁵ A era Meiji iniciou-se na segunda metade do século XIX, mais precisamente em 1867.

Um dado a ser assinalado é que desde o final da decada de setenta há uma tendência dos governos locais agirem de forma que pode ser chamada de conservadora, colocando fim a uma etapa de autonomia local progressiva iniciada nos anos sessenta. O governo central tem pressionado os governos locais a adotarem medidas de cortes nas despesas sociais e, curiosamente, a ampliarem os déficits.

Cortes em gastos sociais, desindustrialização e escalada nos preços da terra deixam os governos locais sem verbas para projetos de grande escala. Assim, o setor privado tem tomado a iniciátiva de construir a infra-estrutira, já que governos locais não têm verbas para investimentos em um país onde é politicamente difícil aumentar os impostos (cf. W.K. TABB, 1990, p.200-209). Assim, os problemas urbanos no Japão são sérios e similares a outras nações avançadas, mas com a peculiaridade da centralização na capital nacional.

2.4. O CASO ALEMÃO: UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A ÊNFASE NA RENOVAÇÃO URBANA E NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

A Alemanha é normalmente considerada um país com tradição de governos locais autônomos e fortes. Após a derrota na 2ª Guerra Mundial, o país passou por uma reconstrução e por um "milagre econômico" que de certa forma relegou a política local a um papel secundário na política nacional (cf. R. ROTH, 1989, p.53).

No começo dos anos setenta, a prosperidade resultante da reconstrução arrefeceu. Nas cidades começou a haver uma reestruturação econômica que tem resultado em aitas taxas de desemprego ou de empregos instáveis que oneram os orçamentos, já que o nivel local é o responsável por uma série de programas de assistência social. Há também problemas ecológicos; sob responsabilidade deste nivel, fazendo com que se sentisse, nos anos 80, o ônus da crise em nivel local. O nivel federal tem restringido a capacidade de ação dos governos locais devido à austeridade fiscal, levando muitas cidades a buscarem "políticas não-convencionais" para reduzir o impacto fiscal e melhorar a competitividade do lugar no novo regime de acumulação, em que sobressaem-se o setor terciário e de alta tecnologia (cf. R. вотн. 1989, p.53-57).

Para Peter rincorco, a Alemanha é um país de muitos centros urbanos com uma certa tradição na política de construção de imagem urbana, sobretudo para as cidades de mais de cem mil habitantes. Há todo um esforço para coordenar e integrar os elementos promocionais como as infra-estruturas, instituições de eventos culturais, renovação e planejamento urbano, no sentido de um novo conceito de desenvolvimento e marketing urbano. Assim, Munique, Frankfurt, Heidelberg e outras cidades tentam melhorar suas imagens tradicionais. "Diversas prefeituras investem na criação de uma imagem forte como redes de indústrias especiais dirigidas ao desenvolvimento futuro ou tratam de promover uma atmosfera atraente". Outras prefeituras concentram esforços em obras públicas de impacto sobre a economia urbana como auditórios para festivais, espaços para a promoção de feiras e eventos, parques tecnológicos etc. (cf. P. FREDRICH, 1993, p.108-115).

Há uma crescente valorização do meio urbano e do meio ambiente, de diversificação de estilos de vida e de ofertas de lazer. Dentre as cidades que têm obras de renovação urbana destaca-se Berlim, que é hoje um grande canteiro de obras, passando por uma transformação radical. Mesmo na ex-Alemanha Oriental, como é o caso de Dresden, Essen e Jena, as obras de estética urbana tomam as cidades. ⁶

Pode-se dizer que na Alemanha a política nas cidades começa a mudar de uma situação de administração para de gerenciamento, para utilizar uma idéia desenvolvida por David HARVEY (1996). Segundo Roland ROTH,

> potenciais "endógenos" para o crescimento de uma "cidade empresarial" são procurados, o que leva multas inciativas locais de natureza necessariamente experimental e – ainda por motivos financeiros – de caráter meramente simbólico. Essa politização do governo local gerada pela crise e a delegação da responsabilidade pelas "taretas do futuro" para o nivel local têm obrigado, inclusive os partidos estabelecidos, a advogar pelo fortalecimento dos poderes de ação local e pela "modemização" da política local (R. non., 1989, p.57).

Nas políticas locais as temáticas de mercado de trabalho, políticas de emprego, política social e de saúde, política ambiental e cultural podem ser consideradas as mais relevantes.

Assim, desde os anos setenta a competição entre as regiões urbanas tem se intensificado, com os governos locais comportando-se cada vez mais como empresas, com uma "privatização" cada vez mais

^{*} Ver vários números recentes de revista Deutschland, do Consulado Alemão em São Paulo, onde são relatados casos de renovação urbana e de desenvolvimento local no país.

ampla de áreas da vida social e da infra-estrutura, como tentativa de promoção do crescimento e da competição internacional (ver S. KRATKE e F. SCHINGLE, 1991).

3. "COSTURANDO" AS INTERPRETAÇÕES

O caso francês apresentado neste trabalho mostra que as municipalidades, antes preocupadas com o bem-estar social e com a instalação de equipamentos coletivos, cederam espaço para a empresa privada, que passa a ocupar a centralidade na política urbana. Assim, os gastos socials foram diminuídos, a privatização disseminada e a segregação social aumentada.

Na análise feita para o caso norte-americano, observamos que houve uma suburbanização resultante de um padrão urbano desconcentrado. Após a década de setenta, verifica-se nas áreas centrais das cidades um processo de renovação urbana, baseada em uma arquite-tura "espetacular", com o aumento da competição entre os lugares que também processam cortes em gastos sociais, gerando tensões sociais.

O caso japonês apresenta uma peculiaridade na discussão sobre o urbano, devido ao papel central desempenhado por Tóquio. No que se refere à questão urbana japonesa percebe-se o crescimento do número de governos locais que realizam restrições orçamentárias e uma crescente participação do setor privado na montagem da infra-estrutura urbana.

Na Alemanha as cidades também têm enfrentado problemas devido à austeridade fiscal que afeta o consumo coletivo. Por outro lado, o país está passando por uma "febre" de renovação urbana que também coloca em cena a cidade-espetáculo, que o exemplo de Bertim ilustra muito bem.

Pelos exemplos internacionais, podemos constatar cortes generalizados de gastos sociais ao nível local e a transformação crescente das localidades em "cidades-espetáculo".

Mas esse contexto de reestruturação urbana apresenta alguma positividade em algumas interpretações. Pode ser vista como uma reação positiva dos governos locais. Para Jordi acrua, muitos governos locais, juntamente com outros atores econômicos e sociais urbanos, viram-se em uma situação de ter de atrair investimentos, gerar empregos e renovar a base produtiva da cidade, muitas vezes baseada na cooperação público-privada, resultando em ambiciosos projetos estratégicos (cf. J. III.OUA, 1996, p.79-81).

Para o contexto latino-americano. Jordi BORLA, com sua visão sempre otimista das mudanças, aponta para os perigos e as oportunidades que o novo momento traz para as cidades. Os perigos são oriundos dos efeitos sociais das políticas de ajuste econômico que se somam às desigualdades e à exclusão social herdadas. Junte-se a isto os problemas de infra-estrutura, a fragilidade do tecido social e a falta de prática de cooperação público-privada e tem-se o quadro de problemas que as municipalidades devem enfrentar. A esses problemas acrescentem-se outras heranças latino-americanas, como as "degenerescências sociais" exemplificadas pelo narcotrálico. "esquadrões da morte", jogos ilegais, prostituição e menores de rua. Há também as chamadas "áreas de exclusão", áreas onde o Estado não é mais capaz de controlar a ordem e os comportamentos conflitivos entre os indivíduos (cf. T.M.M. KENERT e C.C. SILVA, 1995, p.7).

Há, assim, uma certa reativação econômica, um crescimento da participação popular nas administrações públicas e, portanto, da democracia. Estes elementos podem criar condições para a geração de respostas (cf. J. BORJA, 1996, p.81-82).

As respostas surgidas no novo contexto precisam ser melhor analisadas e discutidas enquanto alternativas para a superação dos problemas sócio-econômicos apresentados pelas cidades capitalistas ou para evitar a repetição de erros, em especial no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BORJA, JORDI. As Cidades e o Planejamento Estratégico: Uma Reflexão Européia e Latino-Americana In: FISCHER, Tânia (Org.). Gestão Contemporânea - Cidades Estratégicas e Organizações Locais: Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 79-99, 1996.
- CASTELLS, Manuel. Divisão Econômica e Technológica e a Nova Divisão Espacial do Trabalho. Espaço & Debates, São Paulo: NERU, n.17, p.5-23, 1986.
- DEUTSCHLANO Magazine de Política, Cultura, Economia e Ciência. Frankfunt am Main: Zeitschrift Deutschland/Societáts-Verlag, vários números (em português).
- FRIEDRICH, Peter. Novas Dimensões na Cooperação Entre Comunidade e Empresa Privada na Alemanha. In: LODOVICI, E. Sameir, BERNAREGGI, G.M. (Orgs.). Parceria Público-Privado: Cooperação Financeira e Organizacional Entre o Setor Privado e Administrações Públicas Locais. São Paulo: Summus, v.2, p.87-121, 1993.
- GOTTDIENER, Mark. A Teoria da Crise e a Restruturação Sócio-Espacial: O Caso dos Estados Unidos. In: VALLADARES, Lícia; PRETECEILLE,

- Edmond. Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios. São Paulo: Nobel/ IUPERJ, p. 59-78, 1990.
- HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Loyola, 1992,
- Do Gerenciamento ao Empresariamento: A Transformação da Administração Urbana no Capitalismo Tardio. Espaço & Debates, NERU, n.39, p.48-64, 1996.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo; SILVA, Claudete de Castro, Globalização, Estado Nacional e Instâncias Locais de Poder na América Latina. BALAS Conference Proceedings. Washington: BALAS/International Business Department of The George Washington University, p.03-13, 1995.
- KRÄTKE, Stefan; SCHMOLL, Fritz. The Local State and Social Restructuring. International Journal of Urban and Regional Research. London. Blackwell, v.15, n.4, p.542-551, dec., 1991.
- LIPIETZ, Alain. Audácia Uma Alternativa para o Século 21. São Paulo: Nobel,
- MELO, Marcus André Barreto Campelo. Entre Estado e Mercado: Mudanças Estruturais na Esfera Pública e a Questão Urbana. Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n.32, p.73-79, 1991.
- PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e Problemas das Políticas Urbanas. Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n.29, p.54-67, 1990.
- ROTH, Roland. A Política Local dos Verdes nas Cidades da Alemanha Octdente. Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n.26, p.53-64, 1989.
- SOJA, Edward W. Geografias Pós-Modernas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,
- TABB, William K. As Cidades Mundlais e a Problemática Urbana: Os Casos de Nova York e Toquio. In: VALLADARES, Licia; PRETECEILLE, Edmond. Restruturação Urbana: Tendências e Desaflos, São Paulo: Nobel/IUPERJ, p. 192-221, 1990.
- TOPALOV, Christian. Fazer a História da Pesquisa Urbana: A Experiência Francesa Desde 1965. Espaço & Debates. São Paulo: NERU, n.23, p.5-30, 1988.