

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

BRAND, PETER CHARLES  
A GLOBALIZAÇÃO LIBERAL E A ESCALA URBANA. PERSPECTIVAS LATINO-AMERICANAS

Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 10, núm. 1, mayo, 2008, pp. 9-28  
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional  
Recife, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951693002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

# A GLOBALIZAÇÃO LIBERAL E A ESCALA URBANA

PERSPECTIVAS LATINO-AMERICANAS

PETER CHARLES BRAND

**R E S U M O** *O processo de globalização implicou o ressurgimento da cidade-região como unidade geográfica chave no desenvolvimento econômico e o nascimento de um novo período de transformação urbana. A reorganização da economia mundial requereu, ao lado de novas formas de governo local, a reformulação das bases econômicas e também da infra-estrutura, de equipamentos e da própria imagem das cidades. Este processo, que se iniciou nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental no começo dos anos 1980, levou uma década ou mais para se fazer sentir na América Latina. Enquanto as políticas urbanas avançavam neste sentido, a investigação acadêmica e a reflexão teórica, circunscrevendo-se essencialmente às pautas analíticas e interpretativas estabelecidas em contextos radicalmente distintos do sul-americano, permaneceram na retaguarda, limitadas aos aspectos operacionais da competitividade urbana e marcadas por velhas preocupações com a consolidação da democracia local. Este trabalho examina a cidade latino-americana à luz do debate sobre o “re-escalamento” como produto da globalização, ao mesmo tempo em que explora a contribuição representada por dito debate para a compreensão das estratégias de desenvolvimento urbano. Neste sentido, analisa-se a experiência de algumas cidades colombianas, com ênfase especial para o tema da relação com o Estado nacional e as questões que dizem respeito às políticas de planejamento, às práticas de governo urbano e à reconstrução urbanística. Pretende-se também, aqui, contribuir com algumas idéias que sirvam à elaboração de uma agenda de investigação para a América Latina.*

**P A L A V R A S - C H A V E** *Globalização; “re-escalamento” geográfico; neoliberalismo; desenvolvimento urbano; América Latina.*

## INTRODUÇÃO

O fenômeno da globalização ocupa uma boa parte do esforço despendido pelas ciências sociais no seu intento de compreender as características e dinâmicas da vida contemporânea. Por sua própria natureza, a globalização tem um interesse especial para a ciência geográfica, e no presente estudo se destaca sua influência para a discussão da questão da escala. Pode-se argumentar, em linhas gerais, que a globalização está mudando abruptamente a organização escalar herdada da época moderna, construída sobre uma hierarquia de escalas que se articulava em torno da escala nacional. Este movimento se dá tanto para cima, com os blocos de livre comércio nos níveis continental e global, como para baixo, no âmbito das regiões, cidades e localidades. A partir deste esquema, tem-se afirmado que o processo de globalização implicou a preeminência da escala supranacional (blocos econômicos, acordos globais) e o ressurgimento da escala local (regional, urbana), ficando a escala propriamente nacional relegada a uma posição secundária como *locus* de poder e princípio de organização da vida econômica e social. Em outras palavras, a globalização ressalta as escalas tanto global como local, em um processo de “glocalização” (Swyngedouw, 1997; Borja e Castells, 1998).

**1** O termo “re-escalamento” – tema central do presente artigo – refere-se à reconfiguração da importância relativa e das relações funcionais entre diferentes escalas geográficas, a partir do processo de globalização. Desta forma, entende-se que o global não é simplesmente uma nova escala mundial “superior” que se soma às relações espaciais existentes, mas uma escala que afeta e recoloca o significado e as relações entre todas as escalas anteriores, tais como o local, o urbano, o nacional, os blocos e os impérios.

Ora, o debate sobre o “re-escalamento”<sup>1</sup> tem avançado principalmente entre geógrafos e outros cientistas sociais europeus e norte-americanos, situados, tanto em um caso como no outro, nos centros mais dinâmicos desse processo, e cada qual com suas referências específicas. No caso europeu, a paulatina consolidação da União Européia implicou a cessão política de amplos poderes nacionais, de tal forma que hoje em dia a União Européia conta, entre outros, com Parlamento, instituições de governo, moeda e passaporte próprios. Em consequência, a escala européia afeta uma enorme gama de atividades, desde a organização econômica até as práticas da vida cotidiana, a que se pode acrescentar o próprio contexto institucional e de trabalho dos pesquisadores acadêmicos. Na América do Norte, não obstante a integração comercial em nível continental, o fenômeno ainda de maior impacto é a hegemonia dos Estados Unidos e o novo imperialismo impulsionado por sucessivos governos com vistas a um novo “século norte-americano” (Harvey, 2003; Hardt e Negri, 2001). O que neste caso se torna evidente é, mais propriamente, a subversão da ordem internacional herdada e o surgimento de novas formas de imposição da vontade imperial aos Estados nacionais nas condições proporcionadas pela globalização. Em ambos os casos, contudo, tanto na Europa como na América do Norte, as cidades e regiões também emergem com uma importância renovada.

Tanto na realidade geopolítica como no debate acadêmico, poder-se-ia dizer que a América Latina ficou um tanto marginalizada no que se refere à questão da escala. Ao longo das duas últimas décadas do século passado, enquanto o desenvolvimento econômico e o surgimento de novos atores globais apontavam para o Oriente e a Ásia, os países sul-americanos estavam saíndo de um período devastador caracterizado por guerras civis, governos militares e estagnação econômica. Os novos regimes democráticos, dos mais variados tipos e, em muitos casos, bastante frágeis politicamente, ficaram à mercê dos ditames das agências multilaterais do desenvolvimento neoliberal. Em tais condições, a integração econômica foi difícil e os acordos comerciais entre países evidenciaram-se frágeis e instáveis. Quanto à escala urbana, atribuía-se à cidade, durante uma boa parte desse período e até certo ponto ainda hoje, um significado mais propriamente político, no sentido de se constituir mais em espaço chave para a consolidação da democracia participativa do que como unidade econômica.

Não obstante, juntamente com esta preocupação política com a democracia surgiram inevitavelmente novas estratégias econômicas das cidades, uma vez que os diferentes países, por caminhos os mais variados, se integraram plenamente à globalização. Um tanto tardivamente as cidades latino-americanas viram-se obrigadas a adotar transformações que respondessem aos desafios da globalização, mas em condições endógenas muito diferentes das verificadas nas cidades dos países desenvolvidos. Ainda que as estratégias adotadas pelas cidades latino-americanas não tenham recebido a mesma atenção acadêmica que no caso das cidades européias e norte-americanas, poder-se-ia dizer, grosso modo, que seguiram o padrão preestabelecido de “competitividade urbana” posto em prática em outras latitudes. O objetivo do presente trabalho é traçar um esboço do debate sobre o “re-escalamento” e interrogar sobre a sua pertinência para a compreensão da heterogênea e mutável situação que caracteriza a América Latina. À luz deste debate serão comentadas as estratégias adotadas pelas quatro cidades colombianas mais importantes, destacando-se os temas do papel do Estado nacional, as políticas de planejamento, a “governança” urbana e a reconstrução urbanística.

## CONTORNOS DO DEBATE ACADÊMICO SOBRE A QUESTÃO DA ESCALA

A globalização é um termo que reúne múltiplos conteúdos e que tem sido amplamente utilizado, tanto nas ciências sociais como nos meios de comunicação, com o intuito de captar e explicar o sentido e a direção de inúmeras dimensões da vida contemporânea. Como observa Brenner (2004), a essência indubitável da globalização é geográfica, no sentido da mundialização dos processos e dinâmicas de mudança econômica, política e social, tendo como consequência a introdução de noções geográficas em muitas áreas das ciências sociais. O especial interesse deste trabalho consiste na globalização como reformulação da questão de escala, na medida em que a escala global deixa de ser vista como um fenômeno novo para ser encarada como algo mais amplo, profundo e determinante do que até então o fora, e atentando-se para sua relação com as outras escalas de organização da vida, tais como as representadas pelo plano nacional e principalmente o urbano.

Ademais, depois de utilizada durante três décadas, tem-se argumentado haver recentemente certo esgotamento ou insuficiência da noção de globalização, com a crescente adoção, nos estudos urbano-regionais, do conceito de neoliberalismo e do termo “neoliberalização” para se referir à sua concretização em espaços e lugares diferentes. Pretende-se entender por neoliberalização não somente as novas interações multiescalares da globalização, mas também as forças que a regem e impulsão, bem como os efeitos políticos, organizacionais e individuais nela implicados.

Descrições do neoliberalismo são já suficientemente comuns, tornando desnecessária sua explanação sistemática neste trabalho. O termo refere-se à ideologia de uma nova etapa de acumulação capitalista (Moncayo, 2003), baseada na “crença de que os mercados abertos, competitivos e desregulados, livres de toda forma de interferência estatal, constituem o mecanismo ótimo para o desenvolvimento econômico” (Brenner, 2004), descrito por Bourdieu (1998) como “uma utopia de exploração sem limites”, e por Harvey (2005) como “acumulação por meio da ‘despossessão’”. A noção de neoliberalismo não se limita a processos puramente econômicos, mas sua concretização se dá através de políticas do Estado e de novas formas de regulação econômica e social. Como observa Sparke (2006: 357):

*A lo largo de las ciencias sociales la 'N' en mayúsculas del Neoliberalismo se ha convertido en un paraguas cada vez más omnipresente para denominar las diversas ideologías, políticas y prácticas asociadas con la liberalización de los mercados y la expansión de las prácticas empresariales y relaciones de poder capitalista en esferas completamente nuevas de la vida social, política y biofísica. Desde el libre comercio, la privatización y la desregulación financiera a la austeridad fiscal, la reforma del bienestar y prácticas punitivas de control social (“policing”); a la imposición de ajustes estructurales; a la expansión de modelos empresariales de identidad y las acciones de las instituciones de innovación científico, educativa y de entretenimiento; numerosos autores están asignando al neoliberalismo una increíble diversidad y exigente conjunto de responsabilidades explicativas. Por cierto, se emplea tan ampliamente hoy día que se lo encuentra aplicado a una gama de fenómenos sociales, políticos y económicos aún más amplia que en el caso de 'globalización' misma (tradução do inglês pelo autor).<sup>2</sup>*

### GLOBALIZAÇÃO, ESTADO NACIONAL E “RE-ESCALAMENTO”

Não obstante as múltiplas maneiras de enfocar e entender a globalização, um tema constante tem sido o significado deste fenômeno para os Estados nacionais, os quais, à

**2** “Ao longo do desenvolvimento das Ciências Sociais, o ‘N’ maiúsculo de Neoliberalismo converteu-se numa espécie de guarda-chuva cada vez mais onipresente para denominar as diversas ideologias, políticas e práticas associadas à liberalização dos mercados e à expansão das práticas empresariais e relacionais de poder capitalista em esferas completamente novas da vida social, política e biofísica. Desde o livre comércio, a privatização e a desregulação financeira até a austeridade fiscal, incluindo a reforma dos sistemas de proteção e práticas punitivas de controle social (policing), imposição de ajustes estruturais, expansão dos modelos empresariais e as ações das instituições de inovação científica, educativa e de entretenimento, numerosos autores têm atribuído ao neoliberalismo uma incrível diversidade e um exigente conjunto de responsabilidades explicativas. Este conceito é hoje em dia empregado amplamente, sendo aplicado a uma gama de fenômenos sociais, políticos e econômicos ainda de forma mais generalizada do que a própria ‘globalização’”.

primeira vista, se veriam debilitados pela integração global. Com a desintegração dos grandes blocos geopolíticos e o desmonte das barreiras protecionistas de países individuais, produziu-se uma formidável ampliação e intensificação, através das fronteiras nacionais, dos fluxos de bens, capitais, dinheiro, informação, serviços, produtos culturais e pessoas. As corporações transnacionais, cujas receitas superam com vantagem até mesmo o orçamento nacional de países medianamente desenvolvidos, determinam a dinâmica da economia mundial e impõem seus interesses próprios sobre os governos nacionais. Favorecida pelo desenvolvimento da informática e das comunicações, esta globalização econômica foi promovida por instituições multilaterais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, que constituem novas instâncias supranacionais de poder econômico, em face das quais têm surgido inúmeras organizações, redes e foros não-governamentais de caráter também autenticamente global no que diz respeito aos seus interesses, agendas e atuações.

Sendo cada vez mais difícil o controle de tais fluxos por parte dos governos nacionais, quer se trate de divisas, capitais, informação, rendas, etc., argumenta-se que a dinâmica da globalização implica uma transferência de poder para cima. A estreita circunscrição dos territórios nacionais deixa de atuar como principal unidade político-geográfica e emergem novas formas transnacionais de governo, constituindo uma espécie de “governança” global exercida por uma ampla variedade de organizações inter e não-governamentais, representativas de uma grande diversidade de interesses (Held e McGrew, 2002).

Quais as consequências deste processo para o papel e o significado dos Estados nacionais? Mansfield (2005) observa que a globalização, se a aceitamos como um “fato” passível de mensuração e observação, adquire um *status* ontológico que a coloca em oposição ao Estado nacional. Implícita aí está a idéia de que o Estado nacional entra em declínio na medida em que surgem novos poderes “acima, abaixo e ao lado do Estado”. Contra esta posição, Mansfield defende, frente à questão da escala, uma visão relacional para a qual os distintos níveis geográficos de poder se produzem mutuamente, sustentando, com respeito à globalização, que o Estado nacional tem atuado menos como espectador passivo do que como um ator chave e promotor ativo. Juntamente com a reconsideração da escala nacional, esta concepção relacional tem sido um aspecto importante no amadurecimento do debate geográfico sobre a globalização (Boyer e Hollingsworth, 1997; Harvey, 2000; Jessop, 2000), que vale a pena resumir por constituir o marco conceitual imprescindível para uma indagação sobre o papel das cidades e a compreensão de suas estratégias de desenvolvimento. Nesta direção, Brenner propõe (2004: 8-12) as seguintes considerações gerais sobre a questão da escala geográfica:

- As escalações geográficas não são fixas, estáticas nem permanentes, e sim produções da história e dimensões de processos sociais, tais como a produção de capital, a reprodução social, a regulação estatal e as lutas sócio-políticas.
- A configuração institucional, a função, a história e a dinâmica de uma escala particular (local, urbana, regional, nacional, global) tem sentido unicamente em função de suas relações verticais e horizontais com as outras escalas.
- A organização escalar é um mosaico de hierarquias sobrepostas e mutuamente imbricadas, uma vez que cada processo social tem sua própria geografia, que impossibilita a configuração de uma só pirâmide coerente capaz de englobar todas.
- Portanto, toda e qualquer configuração escalar não pode ser mais do que uma “fixação temporal”, uma conveniência provisoriamente circunscrita pelas atividades políticas, econômicas e culturais.

- As transformações escalares não ocorrem mediante a substituição de um esquema “ideal” por outro igualmente ajustado às novas circunstâncias históricas, mas esta transformação é sempre experimental e condicionada por ajustes escalares herdados, isto é, pela “dependência do caminho” (*path dependency*).

O que está dito acima permite compreender a diversificação e complexidade crescente da questão de escala como resultado da globalização enquanto fenômeno contingente e gerador de conflitos. É fora de dúvida que a globalização trouxe consigo a desestabilização das sólidas escalas hierárquicas estabelecidas na época do pós-guerra, na medida em que favoreceu a emergência de um sistema mais policêntrico, multiescalar e polimórfico. Ademais, este processo acarretou não somente a redistribuição de funções estatais entre escalas, mas também a transformação qualitativa destas funções em diferentes escalas no que se refere, por exemplo, ao desenvolvimento econômico e ao bem-estar social (Peck, 2002, citado por Brenner, 2004). Nesta perspectiva, a concepção relacional de escala serve não apenas para ressaltar a importância da reconfiguração da relação entre o Estado nacional e a cidade, reconfiguração esta que não necessariamente se circunscreve a um reordenamento territorial formal, mas também às múltiplas interseções e dependências (incluídas as escalas supranacionais) que condicionam qualquer conjunto de iniciativas empreendidas pelas próprias cidades.

Na versão ortodoxa da globalização, por outro lado, argumenta-se com uma lógica implacável e peremptória que é indispensável continuar racionalmente mediante a adoção de políticas congruentes. A estratégia argumentativa segundo a qual “só pode haver um caminho” busca minimizar os conflitos de interesse resultantes da globalização. No entanto, a lógica espacial abstrata da acumulação capitalista global entra em choque com as rationalidades concretas das regiões e lugares, e com a história, tradições e configurações de poder em cada cidade-região ou localidade particular. Em consequência, a globalização produz conflitos entre os níveis escalares e no interior de cada um deles, isto é, entre interesses nacionais, regionais, urbanos e locais, bem como entre facções econômicas, políticas e sociais em cada nível.

Pode-se dizer que uma boa parte da investigação sobre temas urbanos na América Latina se volta implicitamente para estes conflitos e contradições, tão evidentes nas cidades e regiões de um extremo a outro do continente, freqüentemente em oposição aberta à globalização tal como se está desenvolvendo, posicionando-se também criticamente diante das limitações das políticas de desenvolvimento territorial derivadas da globalização neoliberal.

## O RESSURGIMENTO DA CIDADE-REGIÃO

O ressurgimento da escala urbano-regional constitui um dos aspectos mais visíveis do processo de globalização. Nas duas últimas décadas, as grandes cidades, cuja importância econômica e cultural em nada diminuiu ao longo desse período, foram palco de uma transformação arquitetônica e exerceram um papel tão preponderante na vida política e social, que pareciam “se independizar” de seus contextos nacionais. Também na América Latina já nos acostumamos aos macro-projetos urbanos, o melhoramento de infra-estruturas, a renovação dos setores históricos, a criação de centros de negócios internacionais, a promoção do turismo, além da especulação com o espaço urbano e do “protagonismo” dos prefeitos. Embora as cidades latino-americanas apareçam com pouca freqüência nas listas de “cidades globais”, elas são amplamente mencionadas em listas secundárias representativamente importantes.

O alto perfil da cidade-região, do ponto de vista tanto arquitetônico e mediático como político, econômico e cultural, contribui para reforçar a visão da cidade como unidade territorial desvinculada de seu contexto nacional e movida diretamente pelas dinâmicas próprias da globalização. No entanto, as prematuras interpretações acadêmicas deste tipo foram objeto de questionamento e revisão. Em seus trabalhos mais recentes, a mesma Sassen (2001, 2003), pioneira, nos anos 1990, da noção de cidades globais como centros de articulação no contexto da nova economia global, ressalta o papel exercido pelos Estados nacionais como facilitadores da articulação da cidade com os circuitos globais. Com seu interesse pela nova “arquitetura organizacional” dos articuladores empresariais da globalização e a multiplicação dos circuitos globais especializados, como também pela criação de novas interseções e oportunidades de articulação das cidades, a expansão hierárquica “lateral” e a diversificação das redes interurbanas, Saskia Sassen continua contribuindo de forma valiosa para a compreensão do papel e funcionamento das cidades, objeto de uma renovada preocupação de outros pesquisadores, mais diretamente voltados para a dimensão política da escala, que nos interessa neste artigo.

O tema das implicações políticas da multiplicação e diversificação dos circuitos globais foi descrito em termos de uma “nova economia política da escala” (Jessop, 1999, 2004). Aqui se ressalta a produção e as relações entre escalas não só em termos de uma nova geografia econômica, mas também no que diz respeito à regulação estatal, à reprodução social e às lutas sócio-políticas. Como já visto, a globalização não ocorre de forma homogênea em um plano vazio, mas em interação com territórios historicamente constituídos, o que põe em jogo diversas forças políticas e sociais. Jessop (2004) argumenta que as complexas dinâmicas do “re-escalamento” implicam não só a identificação de novas oportunidades econômicas e novos atores, mas também a defesa dos interesses existentes em face dos efeitos freqüentemente desagregadores da globalização. Neste processo essencialmente gerador de conflitos, Jessop (2004: 28) observa que “o jogo competitivo sempre produz, comparativamente, perdedores e ganhadores”, tanto no nível inter-regional como no interior de cada região.

Na mesma ordem de idéias, Brenner (2003) opina que a cidade-região, mais do que simplesmente uma dinamizada unidade territorial, converteu-se em um espaço institucional chave no processo de reestruturação do poder do Estado nacional. Brenner recusa-se a encarar a cidade-região como uma unidade relativamente autônoma dentro do território nacional e descarta, portanto, uma explicação do ressurgimento das cidades que tenha em conta unicamente a globalização da economia. Argumenta que o Estado nacional continua exercendo um papel fundamental na formulação, implementação, coordenação e direcionamento da política urbana, dando-se assim uma espécie de *descentralamento* do poder nacional. Segundo Brenner (2003:7): “De acordo com este ponto de vista, não está havendo erosão do poder do Estado nacional, mas sim uma re-articulação deste poder tanto com as escalas subnacionais como supranacionais”.

Os trabalhos tanto de Brenner como de Jessop se situam na escola do “desenvolvimento geográfico desigual”, que se inspira no materialismo histórico-geográfico de Harvey (1985) e Smith (1984), e nas análises espaciais do processo de acumulação capitalista pós-fordista. O postulado básico consiste na necessidade de entender a produção diferencial do espaço, bem como a transformação dos locais de sua regulação, que ao mesmo tempo se *constitui* por é *constitutiva* de processos econômicos e políticos (Harvey, 1996: 6). O “re-escalamento” contemporâneo, portanto, pode ser entendido simultaneamente como resposta e resultado da reorganização do capital em escala global, com

todos os conflitos e incoerências que este processo implica ao se superpor em territórios e lugares herdados.

No caso da América Latina, o baixo nível de industrialização e as características próprias do processo de urbanização inibiram a homogeneização territorial significativa derivada da política keynesiana de acumulação, fato que também dissimula a produção de novas diferenças geográficas sob a lógica neoliberal. Talvez por esta razão, os estudos geográficos se preocuparam mais com os novos padrões de organização e distribuição do aparelho produtivo em si, tratando as diferenças geográficas como algo dado ou pano de fundo. Em todo caso, depois do longo período marcado pela política de substituição de importações, as consequências da globalização para o desempenho das economias urbanorregionais têm sido um tema importante nos estudos da nova geografia econômica da América Latina. As preocupações dos estudiosos têm privilegiado a análise da composição e distribuição nacional das atividades econômicas (por exemplo, Cuervo, 2003; Lotero, 2005; Cao e Vaca, 2006) e a indagação das possibilidades da agenda neoliberal com base no desenvolvimento de uma plataforma competitiva local através da inovação, a aprendizagem, o desenvolvimento tecnológico, as instituições e a “governança” econômica (ver, por exemplo, Helmsing, 2002; Méndez, 2002; Boisier, 2004; Sobrino, 2005; Dabat, 2006).

Em tais circunstâncias, as políticas nacionais de desenvolvimento territorial tendem a dar prioridade àquelas cidades e regiões que apresentam maiores vantagens e melhores possibilidades de êxito para o investimento público. Também podem promoverativamente a criação de condições de competitividade em zonas menos desenvolvidas com potencial em setores específicos como serviços e turismo, estimular diretamente a conectividade entre regiões e com o exterior, e implementar reformas na organização político-administrativa do Estado. No entanto, a estratégia mais generalizada é aquela que induz ou obriga as cidades-região a adotar suas próprias estratégias de competitividade, por limitadas que sejam, mediante o melhoramento de fatores básicos como a infra-estrutura, a educação, a capacitação da força de trabalho, a promoção de atitudes e iniciativas empresariais etc., juntamente com incentivos e oportunidades para a atuação do setor privado por meio de subsídios, isenção de impostos e privatizações.

Esta re-atribuição de funções nacionais às cidades-região constitui um deslocamento geográfico das responsabilidades políticas. A globalização neoliberal conduziu à desterritorialização da propriedade e do controle do aparelho produtivo, infra-estrutura e serviços públicos, à concentração da renda e da riqueza, ao descumprimento crônico das promessas de elevação geral da qualidade de vida e à crescente desigualdade espacial e aumento das tensões sociais. Persistem, portanto, fortes contradições entre a reestruturação do espaço urbano em função do capital e os seus efeitos distributivos negativos. Isto vem a ser um desafio agudo para os governos locais, descrito por Brenner (2004) em termos da necessidade de empreender uma estratégia permanente de “administração de crises”, tipicamente voltada para problemas de pobreza extrema e exclusão, e implicando *partnerships*, isto é, parcerias e novas acomodações entre o Estado, o setor privado e organizações da sociedade civil, para compensar o desmonte das instituições e programas de assistência do Estado do bem-estar.

A avaliação geral precedente refere-se especialmente à Europa e América do Norte, cabendo fazer, com relação à América Latina, duas observações importantes. Em primeiro lugar, a reorganização territorial do Estado nacional, no caso latino-americano, ocorreu tipicamente antes do pleno impacto da globalização. Reorganizações importantes se deram em resposta ao processo de rápido crescimento urbano dos anos 1960 e 70, e du-

rante ou imediatamente após os regimes militares e conflitos armados dos anos 1980. Esse fato, juntamente com o baixo nível de integração econômica e política dos países latino-americanos no período que se seguiu, inibiu a formulação e implementação de reformas na organização político-administrativa do Estado nacional que respondessem à dinâmica específica da globalização.

Em segundo lugar, a noção da “administração de crises” adquire um sentido particular nas cidades latino-americanas. Enquanto as crises que tiveram lugar nas cidades europeias e norte-americanas surgiram logo após um período de crescimento estável, altos níveis de emprego, redução das desigualdades sociais e um aparelho público de bem-estar mais ou menos sólido para amortecer seus piores efeitos, na América Latina as crises urbanas neoliberais produziram-se em circunstâncias de reduzido desenvolvimento industrial, altos níveis de desigualdade preexistentes, sistemas de segurança social de baixa cobertura e com vastos setores da população urbana sobrevivendo na informalidade. Em outras palavras, somavam-se novas crises às já acumuladas, agravadas ocasionalmente pelos preocupantes níveis de violência e a presença de economias ilegais e organizações políticas paraestatais.

#### O NEOLIBERALISMO: A GLOBALIZAÇÃO CAPITALISTA COMO PROJETO DE CLASSE DAS ELITES

É precisamente a dimensão sócio-política da globalização e suas práticas de regulação em diferentes escalas geográficas que levaram à crescente utilização do conceito de neoliberalismo, ou melhor, neoliberalizações (Castree, 2006) para a compreensão das especificidades espaciais e territoriais da globalização. A este respeito, um detalhe não menos significante é o fato de que a globalização constitui uma vitória do capitalismo. Durante a maior parte do século passado e até meados dos anos 1980, era perfeitamente admissível postular uma globalização socialista. Mas enquanto os aparelhos burocráticos do bloco soviético iam-se derruindo na própria crise, comparável à crise de acumulação do modelo fordista do regime capitalista, este último encontrou uma saída que, ao mesmo tempo, promoveu a globalização e dela ficou dependente. Esta solução consistiu no crescimento baseado na superação das fronteiras políticas, barreiras econômicas e obstáculos culturais em escala mundial. Ou seja, nascia o projeto neoliberal, entendido como ideologia, estratégia política e tecnologia de governo para facilitar a expansão do mercado e da empresa privada.

Muitas análises do neoliberalismo têm enfatizado seu caráter de política econômica, contribuindo, com isto, para dissimular seu caráter histórico e classista. Embora se tenha reconhecido a importância de novas práticas de re-regulação estatal em múltiplos aspectos da vida econômica e social (Brenner e Theodore, 2002), bem como as amplas evidências empíricas dos custos sociais e ambientais, o neoliberalismo se apresenta com certa facilidade como uma evolução natural do capitalismo como modo de produção, na qual a produção de desigualdades sociais e diferenças geográficas é considerada uma dificuldade incidental e transitória.

Em contrapartida, Harvey (2005), por exemplo, argumenta que o longo processo de neoliberalização foi um projeto para restaurar o poder político e econômico das elites e das classes dominantes, ameaçado pela crise de acumulação dos anos 1970. O projeto neoliberal, sustenta Harvey, deve ser entendido não simplesmente como um “projeto utópico para a realização de uma perspectiva teórica de reorganização do capitalismo internacional” que, hipoteticamente, beneficiaria a todo o mundo com o crescimento econômico. Ele deve ser visto, ao contrário, como um projeto destinado a restabelecer e

concentrar o poder econômico e político cedido pelas elites no período do Estado keynesiano do bem-estar e que, em razão da crise de acumulação, se achava em situação de extremo perigo. Os efeitos reais do neoliberalismo em termos de concentração de renda e agravamento das desigualdades sociais são amplamente reconhecidos, mas tendem a receber menos atenção nas análises políticas sobre a cidade.

No plano urbano, numerosos estudos têm sido dedicados à descrição da *espacialização* deste fenômeno. A concentração de renda nos setores econômicos e sociais articulados com a globalização resultou em agravamento das disparidades no mercado do solo, fragmentação urbana, segregação socioespacial, implantação de “ilhas” e “arquipélagos” urbanísticos para a expansão dos serviços financeiros, tecnológicos e dos negócios internacionais, condomínios residenciais fechados, mega-projetos infra-estruturais para atender às empresas multinacionais e elites locais, abandono e degradação do habitat das classes populares etc. Tudo isto constituiu, sem dúvida, um eixo principal da recente geografia urbana da globalização na América Latina, tal como a “metropolização” (Prévot, Schapira, 2002; Pérez, 2006), as transformações da estrutura urbana (Janoschka, 2002; Azócar e Henríquez, 2003), os padrões de segregação (Rodríguez, 2004; Hidalgo, 2004), as desigualdades sócio-territoriais (Cariola e Lacabanga, 2001; Rodríguez e Sugranyes, 2004), os espaços exclusivos das elites (Cohen, 2005; Álvarez-Rivadulla, 2006) e as condições de vida (Da Silva, 2003). Até que ponto tais fenômenos são produto direto da globalização ou o resultado de tendências históricas endógenas é um tema de debate (De Mattos, 2002), cuja clarificação é dificultada pelas semelhanças estruturais dos padrões socioespaciais anteriores à plena inserção das cidades na globalização.

No entanto, entendida como projeto político das elites, a neoliberalização na América Latina tem outras conotações na escala urbana talvez menos estudadas. Poderíamos citar, entre outras, a teoria neoliberal como discurso legitimador, sua mobilização mediante a tomada dos centros estratégicos de planejamento urbano, o papel dos meios de comunicação, as diversas formas de uso da violência e da repressão como mecanismo de imposição do projeto neoliberal em escala urbana, o autoritarismo, etc. Enquanto temas como o papel das agências internacionais, o conflito, a governança e as práticas participativas passam superficialmente pela questão do poder, são mais escassos os estudos que a encaram abertamente (ver, por exemplo, Restrepo, 2002; Davis, 2006) ou que tenham resultado em estudos empíricos e reflexões teóricas equivalentes, por exemplo, a teoria dos regimes urbanos elaborada em relação à urbanização neoliberal nos Estados Unidos.

É possível que as preocupações específicas da América Latina tenham levado a subestimar estes temas no nível urbano. Com as esperanças voltadas para a consolidação da democracia participativa e seus mecanismos institucionais formais, é possível que os estudos urbanos tenham se descuidado da reconfiguração das classes e da promoção dos interesses das elites (favorecidas pela desordem e o declínio dos partidos políticos tradicionais), das alianças entre setores sócio-econômicos, do efeito da política de privatização, da aparição de novos atores tanto públicos como privados no cenário da política urbana, do redirecionamento do investimento público no interesse do grande capital nacional e estrangeiro, das políticas fiscais municipais, etc. Ademais, muitos dos fenômenos espaciais associados com a globalização nas cidades do mundo desenvolvido, tais como a informalidade, a pobreza, a marginalização e as migrações, já existiam nos anos 1980 em forma endógena, freqüentemente mesclados com a existência de economias ilegais, a corrupção e a presença de aparelhos paraestatais.

Em todo caso, poder-se-ia dizer que ainda está por se elaborar uma análise política sistemática deste tipo voltada para a cidade latino-americana. Existe uma tradição de estudos político-urbanos (sobre a configuração dos partidos, o caciquismo, o clientelismo como mecanismo de poder, os movimentos sociais e a violência, por exemplo) suficientemente forte para que se possa efetuar esta atualização no contexto da globalização neoliberal. Neste sentido, um tema importante tem a ver com a reconfiguração das próprias elites. É certo que, na América Latina, os caciques políticos regionais, as lideranças surgidas com a indústria tradicional e a propriedade da terra se mesclaram e cederam terreno a outros grupos elitistas menos visíveis e menos comprometidos territorialmente. A representação política de seus interesses é, hoje em dia, menos personalizada e mais tecnocrática, concretizando-se através de organizações corporativas capazes de articular e mobilizar os interesses das empresas multinacionais, a indústria local moderna e o setor financeiro, etc., em processos mais complexos de transformação urbana. Esta tecnocratização do poder das elites contribui não somente para a orientação técnica da política urbana em função dos seus próprios interesses de competitividade, mas também implica e requer, na chefia da administração municipal, um novo tipo de líder político urbano, ao mesmo tempo “global” e “local”, “culto” e “popular”, “democrata” e “audaz”, enfim, uma espécie de “mago” capaz de assumir a difícil gestão das contradições da cidade em tempos de neoliberalismo.

#### MATERIALIDADES E SUBJETIVIDADES

Por último, convém abordar não somente o tema dos processos e efeitos materiais e espaciais da globalização neoliberal em escala urbana, como também a interrogação suscitada pelo fato de ter sido possível ir tão longe na execução de tal projeto, apesar dos conflitos políticos e custos sociais que implica. Harvey (2005) coloca o problema em termos da “construção do consentimento”, com uma análise que se desenvolve sobretudo em escala nacional. Reconhece que em países como o Chile, o projeto neoliberal se realizou de maneira rápida e brutal mediante um golpe de Estado orquestrado pelos Estados Unidos e levado a cabo pelo ditador Pinochet. Entretanto, argumenta Harvey, na grande maioria dos casos a neoliberalização se realizou de maneira gradual e mediante mecanismos democráticos. É indubitável que, na América Latina e outras regiões, o papel coercitivo das instituições financeiras, como o FMI, e a imposição de políticas de ajuste estrutural frequentemente se impuseram à vontade democrática nacional.

Nas profundas análises em que estuda detalhadamente os casos dos Estados Unidos e do Reino Unido, Harvey não negligencia a escala urbana. No caso norte-americano, destaca a maneira pela qual a crise fiscal da cidade de Nova York, em meados dos anos 1970, deu a oportunidade para se entregar a administração da cidade aos bancos privados, desregular o mercado imobiliário, desativar a força de trabalho organizada, desfalar os serviços sociais, transformar o emprego em uma responsabilidade individual, criminalizar condutas anti-sociais, etc., numa espécie de iniciativa prototípica de concretização do projeto neoliberal em escala nacional. O caso de Londres foi diferente, pois ali o projeto neoliberal dependia do desmonte de um aparelho estatal de bem-estar muito mais amplo, apresentando-se a escala urbana menos como portadora dos novos horizontes neoliberais do que como um espaço onde se exerciam velhos hábitos. Mesmo assim, na escala urbana, o projeto neoliberal conduziu à dissolução da autoridade metropolitana (bastião do poder intervencionista estatal), à intensificação do controle da cidade por parte do governo nacional, à extensão da influência do centro financeiro internacional, à flexibili-

zação e ocasionalmente ao desmonte total do sistema de planejamento urbano, à privatização da infra-estrutura e da habitação pública, etc. Estes casos evidenciam a tomada de controle das cidades por parte do governo central e a simultânea entrega aos interesses e organizações capitalistas.

As análises de Harvey voltam-se principalmente para os mecanismos políticos de redistribuição do poder, mas também dão ênfase à interação existente entre o avanço deste processo e o apelo a valores culturais nacionais como liberdade, responsabilidade, oportunidade, justiça, sentimento religioso, etc, modificando o seu sentido prático em situações de mudança social radical. Na América Latina, sem dúvida, tem sido mais difícil concretizar esta articulação, o que se reflete na instabilidade política, na violência e na oposição aberta à globalização neoliberal.

O processo de neoliberalização, evidentemente, mais do que uma simples questão de ideologia e de teoria econômica, também tem a ver com a transformação das relações sociais, a experiência cotidiana, a formação de subjetividades e a criação de identidades. A construção do consentimento foi facilitada, sem dúvida, pela “desconfiguração” das instituições do Estado e organizações sociais estáveis como os partidos tradicionais, os sindicatos e as comunidades. Mas também influenciou o discurso neoliberal, enquanto esfera ideológica na qual se constrói e se mobiliza o sentido comum juntamente com as maneiras aparentemente “óbvias” de entender o mundo, os problemas atuais, as aspirações e os caminhos legítimos para alcançá-las, os horizontes do futuro e o lugar do indivíduo no novo esquema neoliberal. A partir desta perspectiva, foram analisadas a globalização (Cameron e Palan, 2004), a cidade empresarial (Jessop, 1999) e muitos outros fenômenos da neoliberalização como narrativas.

As opções analíticas abertas por tais perspectivas são amplas e não cabe aqui uma abordagem sistemática do tema, que se limitará simplesmente à indagação geral sobre o significado da escala urbana como lugar de formação de subjetividades. Se a escala nacional é percebida em seu papel de mero facilitador no processo de globalização e como entidade abstrata na formação de identidades coletivas e individuais – em vários países abriram-se, de fato, amplos debates sobre o que significa ser “inglês” ou “francês”, por exemplo –, ao passo que as cidades-região assumem um papel cada vez mais predominante – porém não necessariamente mais determinante – na vida social, seria de se esperar que as cidades voltassem a ser lugares privilegiados para a formação de subjetividades em condições de globalização. Tal situação ofereceria, além disto, novas possibilidades de aproveitamento político, no que se refere à readaptação dos cidadãos em função das oportunidades globais e das limitações locais. A cidade se converteria no lugar privilegiado para se construir a legitimidade governamental, a solidariedade territorial e o cidadão submisso, mediante estratégias locais baseadas na reconstrução de noções como cidadania, direitos e deveres do cidadão, formas legítimas de participação, responsabilidade individual, relação com a autoridade, expectativas frente às instituições e a esfera pública.

## **AS ESTRATÉGIAS URBANAS NA COLÔMBIA: CONTRIBUIÇÃO A UMA REVISÃO CRÍTICA**

Na parte anterior deste trabalho, foi esboçado o debate sobre o “re-escalamento” e assinalados alguns pontos de maior relevância para o entendimento das políticas e práticas do governo local. Nesta seção, pretende-se explorar a pertinência dos argumentos de-

rivados das propostas gerais do “re-escalamento”, com referência à experiência das grandes cidades colombianas. Na análise a seguir destacam-se os seguintes aspectos:

- A relação entre as escalas urbana e nacional: a orientação nacional das políticas de competitividade, as iniciativas urbanas perante a globalização, a incidência da distribuição territorial do poder político, as configurações e relações institucionais, as culturas locais perante o empreendimento, etc.
- A concentração do poder e o papel das elites urban-regional: a reconfiguração do poder urbano, a composição e o papel das elites, as estratégias adotadas para impor e legitimar os interesses de classe, a orientação do investimento público, suas implicações em termos de eqüidade socioespacial, a noção de cidadania, etc.
- As políticas urbanas como “administração de crises”: formas simbólicas de criar novos sentidos de unidade e coerência territorial, a renovação urbana, a arquitetura e a infraestrutura, o espaço público, a cidade como espetáculo e cenário de atos culturais, a ordem pública e o exercício da autoridade, etc.

Uma revisão crítica dentro desta ordem de idéias atua como contrapeso à fetichização da cidade no processo de globalização. Criou-se a impressão de que o futuro das cidades depende somente delas, de sua capacidade endógena de transformação, inovação e liderança. Ainda que esta fetichização da cidade seja uma característica geral da globalização, na Colômbia ela foi acentuada pelo forte sentido regionalista que existe no país, juntamente com o processo extraordinário de reconstrução de imagens e imaginários urbanos, especialmente nas cidades de Bogotá e Medellín, ao lado de casos igualmente notórios, mas opostos, de degradação de cidades grandes como Cali e Barranquilla através de crises profundas e prolongadas. A aparição de um tipo de líder político à frente da administração das cidades (prefeitos independentes, inovadores e carismáticos na sua forma de governar) também reforçou a sensação de uma autonomia funcionalista das cidades perante a globalização, na qual se descartam as trajetórias urbanas, os condicionamentos culturais e as articulações nacionais e internacionais como fatores significativos.

#### AS BASES PRINCIPAIS DA POLÍTICA URBANA NA COLÔMBIA

Em contraste com países como Chile, México, Brasil e Argentina, a plena inserção da Colômbia nos circuitos da globalização e a adoção de políticas neoliberais tiveram início tardiamente, no início da década de 1990. Embora seja certo que a indústria manufatureira tradicional teve problemas na década anterior, o país manteve algumas medidas protecionistas e evitou as grandes crises econômicas e a hiperinflação que tanto afetou a outros países da região. Por sua vez, certa estabilidade fiscal e monetária permitiu que a Colômbia chegasse a acordos menos rígidos com o FMI e os bancos internacionais. Somente a partir do governo de César Gaviria (1990-1994) foi empreendida com seriedade a política de “abertura econômica”. Ainda assim, o processo foi gradual, e não houve uma onda massiva de privatizações nem mudanças radicais na organização institucional do Estado, fenômeno que somente se verificará no começo do novo século.

O que houve na Colômbia foi, mais propriamente, uma crise de ordem política, estreitamente associada com o problema do narcotráfico: a penetração das máfias em todas as instâncias políticas, econômicas e civis, o estabelecimento de controles territoriais e aparelhos paraestatais nos bairros populares e o aprofundamento de uma situação crônica de violência. Tamanha foi a gravidade, que em 1990 se convocou uma assembléia constituinte numa tentativa de salvaguardar as estruturas políticas e institucionais. Entre ou-

tras coisas, a nova Constituição Política de 1991 aprofundou o processo de descentralização que havia se iniciado nos anos 1980, outorgando aos municípios uma boa dose de autonomia e uma extensa participação no orçamento nacional, e ampliando consideravelmente os mecanismos de participação cidadã nos assuntos locais.

Contra este pano de fundo se desenvolvia a política nacional de competitividade urbana, que não teve maior relevância até meados dos anos 1990. Desde finais dos anos 1980, o governo nacional havia começado a impulsionar a criação de um quadro normativo e institucional destinado a modernizar a economia mediante mecanismos concebidos para acelerar e ampliar a abertura econômica, o comércio exterior, o investimento estrangeiro direto, o mercado de capitais e o mercado de trabalho nacional. Também neste período, o setor privado deu início a uma série de estudos prospectivos relacionados com a inserção da Colômbia na economia global, sob a coordenação das Câmaras de Comércio das grandes cidades. Entretanto, a dimensão territorial ficou relativamente esquecida. Esta situação foi remediada com a realização, entre 1995 e 1998, de uma série de estudos sobre a competitividade nacional e das grandes cidades, contratados pela firma norte-americana Monitor, de Michael Porter. Adicionalmente, o governo nacional instituiu, em 1995, a política nacional urbana denominada *Cidades e Cidadania*, que se apropriou das idéias em circulação naquele momento sobre o papel da cidade como “a força motriz do desenvolvimento”. A última iniciativa estratégica foi a formulação, em 1999, da Política Nacional para a Produtividade, a Competitividade e as Exportações, com um forte componente regional representado pelos Planos Estratégicos Exportadores Regionais (PEER), elaborados pelas cidades sob as diretrizes do Ministério do Comércio Exterior, que por sua vez convocou os Comitês Assessores Regionais de Comércio Exterior (CARCE) para sua formulação. Controlados efetivamente pelas Câmaras de Comércio (ver Brand e Prada, 2003), tais comitês estavam, em princípio, abertos a todos os setores nas diferentes regiões em que houvesse “pessoas abertas a paradigmas e idéias distintas” (leia-se figuras de inclinação neoliberal).

Os fatos acima foram objeto de estudo, mas são poucas as análises, entre os estudos urbano-regionais e de planejamento, que os submetem a um exame crítico rigoroso. O assunto mais óbvio do ponto de vista técnico diz respeito à crescente influência do setor privado na formulação da nova geração de planos de desenvolvimento territoriais inspirada na competitividade, especialmente aqueles de ordem estratégica que definem as linhas tanto discursivas como programáticas e de investimento público por meio de macro-projetos. Claramente se pôs em evidência a manifestação do novo poder das associações do setor privado na direção das cidades. Isto significou o ocaso definitivo dos caciques políticos tradicionais e líderes civis patriarcais de outrora; a partir desse momento, o empresariado privado começa a operar corporativamente e mobiliza seu poder no interior do sistema tecnocrático e participativo de planejamento, fazendo-o em nome da sobrevivência das cidades, mas agindo, de fato, em defesa de seus próprios interesses políticos e econômicos nas condições criadas pela globalização.

Outro tema de interesse está relacionado com as transformações ocorridas no processo de planejamento. Atos legislativos que datam também de meados dos anos 1990 introduziram, entre outras coisas, medidas para separar os programas de governo dos prefeitos e os planos de desenvolvimento territorial, obrigando os primeiros (de 3 ou 4 anos) a acomodarem-se aos segundos (de prazo mais longo e formulação participativa), e criaram, ao lado de mecanismos de supervisão e prestação de contas, instrumentos de intervenção no mercado do solo. Tudo isto despertou um inusitado interesse público pelo pla-

nejamento urbano, cujas características e consequências merecem uma maior indagação. É certo que, pelo menos nas grandes e médias cidades, as expectativas em torno dos novos planos resultaram em uma ampliação da participação cidadã, permitindo atrair amplos setores sociais para o discurso da competitividade e obtendo também a adesão de setores críticos como as ONGs e as universidades, por meio da atribuição de postos burocráticos, consultorias e assessorias. Enquanto se impulsionava a modernização da infra-estrutura (aeroportos, estradas, comunicações, centros de negócios, etc.), dentro de um processo heterogêneo de privatizações e concessões também dos serviços públicos, produziram-se situações críticas em questões como a moradia, o acesso a serviços de saúde, a crescente precariedade do mercado de trabalho, o aumento da pobreza e a miséria.

Isto nos leva ao terceiro ponto, relacionado com a caracterização das políticas urbanas como administração da crise. O Estado neoliberal operou um redirecionamento territorial das responsabilidades pelo bem-estar econômico e social para os municípios, ao passo que lhes retirou os instrumentos tradicionais que o asseguravam. Evidentemente, a reconstrução da noção de bem-estar tinha que ser buscada dentro da lógica própria do neoliberalismo, que incluía o mercado, a inovação, o empreendimento, as responsabilidades individuais etc., e em meio ao empobrecimento da vida material e econômica de amplos setores da população e a uma acelerada fragmentação socioespacial. O êxito de tal empresa dependia, então, do reposicionamento da noção urbana de bem-estar no mundo simbólico; daí o reiterado discurso sobre a cidade e os direitos e deveres da cidadania, os símbolos arquitetônicos e infra-estruturais, a conversão do espaço público em cenário de espetáculo. Isto requeria um novo tipo de prefeito, relativamente independente das estruturas partidárias tradicionais, culto e experimentado em matéria de globalização, e capaz de manejá-lo convincentemente os instrumentos da cultura local. Estes temas serão comentados a seguir, muito brevemente, tendo como referência as quatro maiores cidades da Colômbia.<sup>3</sup>

#### O CASO DE BOGOTÁ

Capital e principal cidade da Colômbia, com uma população de aproximadamente sete milhões de habitantes, Bogotá apresentava condições urbanísticas lamentáveis para enfrentar os desafios da globalização. No início dos anos 1990, Bogotá ainda contava com uma infra-estrutura e equipamentos deficientes, um sistema de transporte caótico e apresentava um quadro de degradação física e social especialmente acentuada no centro. Em um comentário do Informe Monitor lê-se que:

*O problema fundamental [de Bogotá] não está na baixa qualidade de vida, nem em sua escassa conectividade com a economia global, nem na deficiente capacidade de seus recursos humanos. O problema que impede a cidade de ser competitiva é muito mais profundo: Bogotá carece de uma visão sobre o que pretende ser e onde quer se posicionar no mundo. Bogotá pode solucionar seus problemas de insegurança, reorganizar seu sistema de transporte e suas finanças, mas se a cidade não consegue visualizar o que deseja ser, seguramente não vencerá o desafio de se converter em uma cidade global capaz de oferecer prosperidade a seus cidadãos e cidadãs.<sup>4</sup>*

Não obstante a típica fetichização da cidade e as faláciais sociais da competitividade, este informe de alguma forma acertou em seu diagnóstico no que diz respeito à crise de identidade e direção da cidade. A recuperação de Bogotá na última década foi bastante reconhecida internacionalmente, a partir de um esforço mais ou menos contínuo basea-

<sup>3</sup> A apresentação das atuais políticas e projetos de cada cidade pode ser encontrada nas respectivas páginas web oficiais: [www.bogota.gov.co](http://www.bogota.gov.co); [www.mediellin.gov.co](http://www.mediellin.gov.co); [www.cali.gov.co](http://www.cali.gov.co); e [www.alcaldiabaranguilla.gov.co](http://www.alcaldiabaranguilla.gov.co). Também se pode encontrar informação valiosa em: [www.bogota.comovamos.org](http://www.bogota.comovamos.org) e [www.mediellin.comovamos.org](http://www.mediellin.comovamos.org).

<sup>4</sup> "A Bogotá que Sonhamos". Informe Monitor/Câmara de Comércio de Bogotá, 1997, Resumo executivo.

do no saneamento fiscal, no assentamento de uma “cultura cidadã”, nos macro-projetos infra-estruturais e de equipamentos, e no manejo do espaço público. Esta transformação foi impulsionada por uma nova estirpe de prefeitos – Antanas Mockus, intelectual e ex-reitor da Universidade Nacional da Colômbia, e Enrique Peñalosa, jovem e entusiasta urbanista pertencente à elite de Bogotá, que tanto se sente em casa em Nova York como em Bogotá (Dávila e Gilbert, 2001). No entanto, para entender integralmente o ressurgimento de Bogotá, haveria que se levar em conta, ainda, a sua posição privilegiada como capital, sua facilidade de acesso às instâncias de governo nacional e internacional, o fato de constituir um elo na internacionalização da economia e centro financeiro, e as políticas de segurança implementadas. Ainda assim, cresceram os problemas de pobreza, desigualdade e segregação socioespacial, apenas reconhecidos nos últimos anos pela administração centro-esquerdista de “Luchó” Garzón.

#### O CASO DE MEDELLÍN

Segundo o Informe Monitor para a segunda cidade da Colômbia, cuja população ultrapassa dois milhões de habitantes:

*Medellín é uma cidade de economia robusta, com um nível aceitável de tomada de riscos, acesso a capital mais barato, e indústrias de apoio em vários setores, mas ainda marcada pela ausência de formação especializada em tecnologia, negócios e inovação que a leve a uma nova fase de desenvolvimento.<sup>5</sup>*

Sem dúvida, Medellín contava com um setor empresarial organizado, capaz de reestruturar-se e influenciar fortemente nas políticas e nos macro-projetos urbanos. Como Bogotá, também contava com instituições públicas de planejamento capazes de materializar o projeto da competitividade. Entretanto, o desafio principal para Medellín nos anos 1980 e 90 foi sair dos altos níveis de violência que a situaram como a cidade mais violenta do mundo, em boa parte devido aos cartéis de narcotráfico estabelecidos na cidade. A combinação da audácia política com a liderança empresarial, a solidariedade regional e a capacidade de se inserir em redes internacionais com ou sem a intervenção do governo central, permitiram que Medellín enfrentasse com êxitos os desafios da globalização (ver Franco, 2005). Por outro lado, esta inserção nos circuitos globais foi alcançada logo após a superação de uma crise social sem precedentes, de tal maneira que os conflitos posteriores, diretamente relacionados com a competitividade neoliberal, pareciam de menor importância, sendo habilmente monitorados, em primeiro lugar, através de uma estratégia ambiental (Brand, 2005) e, em seguida, por meio de uma versão própria de “cultura cidadã”, renovação urbana e espetáculo. Ainda que nas primeiras etapas tenham sido importantes as lideranças políticas tradicionais, uma vez controlada a crise da ordem pública, apareceram prefeitos jovens provenientes das universidades e das instituições vinculadas à pesquisa, quer em aliança com as classes políticas tradicionais, quer com base em um bem-sucedido movimento cívico independente.

**5** “Construyendo la ventaja competitiva en Medellín”. Informe Monitor/Câmara de Comércio de Medellín, 1996.

#### OS CASOS DE CALI E BARRANQUILLA

A terceira e a quarta cidades do país, com população total estimada em três milhões de habitantes (dois milhões em Cali e um milhão em Barranquilla), se caracterizam pelas

dificuldades de inserção nos circuitos da globalização. São casos distintos, que têm em comum a decadência das elites locais, a corrupção e os conflitos políticos locais. Além disso, enquanto as cidades de Bogotá e Medellín rapidamente solucionaram o problema de suas finanças públicas, Cali e Barranquilla entraram, nos anos 1990, em um longo período de crises fiscais que, continuando no novo século, limitaram ainda mais qualquer tentativa de competitividade. No caso de Cali, a emergência dos novos cartéis do narcotráfico em plena abertura econômica teve efeitos nefastos que minaram a economia, marginalizaram as classes políticas tradicionais e arruinaram as anteriormente sólidas instituições públicas. Já em Barranquilla, como principal porto colombiano na costa caribenha, teria sido possível esperar uma dinamização da economia a partir da globalização, mas esta nunca se materializou. Seria uma simplificação abusiva atribuir o fato às administrações populares eleitas nos anos 1990 (ver Sáenz e Rodríguez, 1999), pois a empresa privada já controlava o porto e os serviços públicos, e o governo central interveio cada vez mais nos assuntos internos da cidade. Tanto no caso de Barranquilla como no de Cali, cabe se perguntar, entre outras considerações, sobre o papel das culturas regionais nas esferas política e empresarial dos setores tradicionais das economias urbanas (menos abertos que em Bogotá e Medellín), sobre as trajetórias urbanas, sobre o posicionamento de cada cidade com relação aos governos centrais, sobre os efeitos de novos grupos ilegais associados ao narcotráfico e, mais recentemente, sobre o para-militarismo.

Nesta breve discussão da experiência das quatro principais cidades da Colômbia chamamos a atenção, ainda que muito esquematicamente, para a presença das múltiplas interseções da globalização em termos de dinâmica e regulação multiescalar da vida econômica, política e social. Frente à tendência geral da fetichização da cidade, notam-se alguns fatores supra-urbanos que matizam o significado desta escala espacial. O caso colombiano parece indicar o papel reduzido da escala nacional, embora análises mais sistemáticas venham a considerar de forma mais detalhada sua função reguladora em relação às condições de operação da empresa privada e o mercado de trabalho. Alguns dos fatores que mais sobressaem em escala urbana são o papel das elites locais e a capacidade gerencial dos novos líderes políticos locais. Afinal, se a globalização neoliberal é um projeto das elites, a adequada configuração destas no plano urbano-regional e a presença de prefeitos simultaneamente globais – e enraizados na cultura regional – em sua formação seriam apenas uma condição lógica do êxito da “glocalização” em um lugar concreto e determinado. Há de se lembrar também que a inserção global e a busca da competitividade urbana se desenvolvem com o problema, especialmente agudo na América Latina, da pobreza e da desigualdade socioespacial. Conseqüentemente, a “administração da crise” urbana implica o sempre delicado balanço entre as condições materiais e as formas simbólicas do bem-estar das populações urbanas, a aplicação de novas tecnologias de governo e o uso da repressão.

## COMENTÁRIOS FINAIS

O objetivo deste trabalho foi o de revisar a questão do “re-escalamento” e indagar sua pertinência e possíveis contribuições para a análise das estratégias de desenvolvimento urbano. De um modo geral, tanto na Colômbia como na América Latina em geral este tema tem relativamente recebido pouca atenção. Tentou-se demonstrar aqui que é possível contribuir com elementos úteis para reestimular a análise do Estado e o estu-

do das políticas urbanas, particularmente quanto a diferentes variações de escala relativas ao desenvolvimento urbano, ao desmascaramento do caráter elitista das políticas de competitividade e às formas de legitimação dos governos locais na administração da crise urbana.

Esta aproximação limitou-se a algumas observações gerais, às quais se acrescentou alguma exploração preliminar do caso da Colômbia e suas cidades principais. Nota-se que a experiência da América Latina foi extremamente diferente no que diz respeito ao modo e ritmo de inserção na globalização neoliberal. Desde o caso do Chile e as demais ditaduras do Cone Sul, passando pela integração do México, cuja particularidade está na sua situação fronteiriça com os Estados Unidos, os radicalismos dos países do Pacto Andino e as saídas divergentes da América Central, existem diferenças, dependências e experiências muito heterogêneas, tanto dentro de cada sub-região como entre elas. Por outro lado, no novo milênio surgiram resistências nacionais à globalização neoliberal, assim como inovações significativas na administração progressista da crise urbana. Entretanto, não se consolidou ainda um “projeto latino-americano” de integração econômica, e o futuro das cidades se debate entre correntes multiescalares complexas e indeterminadas.

A democracia formal continua sendo uma preocupação compreensível de muitos estudos urbano-regionais, em meio ao que aparenta ser uma organização territorial do Estado relativamente estável. Entretanto, a tese do “re-escalamento” consiste não somente na “re-calibração” das relações entre o Estado nacional e as instâncias locais, como esta “re-calibração” se relaciona com a reconfiguração das múltiplas escalas e formas de regulação nas condições da globalização neoliberal, fenômeno que se verifica independente de o arcabouço político-administrativo nacional ter que passar por reformas territoriais. Isto significa a oportunidade de abordar em um novo contexto também os temas da descentralização e participação cidadã, assim como as crescentes preocupações com a desigualdade socioespacial e a fragmentação urbana.

Finalmente, embora seja certo que a globalização impõe uma agenda de competitividade única em seu caráter estrutural, também obriga que cada cidade elabore sua estratégia própria de articulação com os circuitos globais e administre sua crise interna particular. No caso da América Latina, a ausência de uma escala continental intitucionalizada, comparável com a União Européia ou o NAFTA, por exemplo, acentua o papel que devem assumir as administrações urbanas. Entretanto, isto não quer dizer que estas atuem sem restrições nem condicionamentos. Os governos nacionais continuam cumprindo um papel fundamental de intermediação entre a escala urbana e os mercados internacionais, os organismos financeiros da globalização e as agências multilaterais de desenvolvimento. Por outro lado, as tradicionais políticas regionais e as trajetórias urbanas também condicionam a capacidade de atuação das cidades, e disso decorre a importância de um novo tipo de líder político urbano, capaz de manejear a complexidade destas múltiplas intersecções da globalização que se produzem na escala urbana. A investigação comparativa seria um caminho viável para explorar este fenômeno em profundidade.

**Peter Charles Brand** é professor da Escola de Planejamento Urbano-Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Nacional da Colômbia (Medellín). E-mail: [pbrand@une.net.co](mailto:pbrand@une.net.co)

Artigo recebido em outubro de 2008 e aprovado para publicação em janeiro de 2009.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ-RIVADULLA, M. J. (2006) “Golden ghettos: gated communities and class residential segregation in Montevideo, Uruguay”. *Environment and Planning A*. Vol.39, n.1, pp.47-63.

- AZÓCAR, G.; SANHEUZA, R.; HENRÍQUEZ, C. (2003) "Cambio de patrones de crecimiento en una ciudad intermedia: el caso de Chillán en Chile Central". *Eure*, Vol.29, n.87, pp.79-82.
- BOISIER, S. (2004) "Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en manos de la gente". *Eure*, Vol.30, n.90, pp.27-40.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1998) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BOURDIEU, P. (1998) *Acts of Resistance: against the tyranny of the market*. New Cork: Free Press.
- BOYER, R.; HOLLINGSWORTH, J.R. (1997) "From national embeddedness to spatial and institutional nestedness". In BOYER, R. ; HOLLINGSWORTH, R. J. (eds) *Contemporary Capitalism: the emdeddedness of institutions*. New York: Cambridge University Press.
- BRAND, P. (2005) "Estrategias ambientales, legitimación gubernamental y regulación social: exploraciones en cuatro ciudades colombianas". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol.5, n.19, pp.499-534.
- BRAND, P.; PRADA, F. (2003) *La Invención de Futuros Urbanos: estrategias políticas de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia*, Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- BRENNER, N. (2004) *New State Spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- BRENNER, N. (2003) "La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-Fordista". *Eure*, Vol.29, n.86, pp.5-36.
- Brenner, N.; Theodore, N. (2002) *Spaces of Neoliberalism*. Oxford: Blackwell.
- CAMERON, A.; PALAN, R. (2004) *The imagined economies of globalization*. London: Sage.
- Cao, H.; Vaca, J. (2006) "Persistencia de desigualdades regionales en Argentina". *Eure*. Vol.32, n.95, pp.95-111.
- CARIOLA, C.; LACABANCA, M. (2001) "La metrópoli fragmentada: Caracas entre la pobreza y la globalización". *Eure*. Vol.27, n.80, pp.9-32.
- CASTREE, N. (2006) "From neoliberalism to neoliberalization". *Environment and Planning A*. Vol.38, n.1, pp.1-6.
- COHEN, T. T. (2005) "Políticas urbanas para o espaço global". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol.V, n.17, pp.1-25.
- CUERVO, L. M. (2003) "Evolución reciente de las disparidades económicas territoriales en América Latina". *Serie Gestión Pública 41*. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.
- DABAT, G. (2006) "Políticas municipales de fomento de exportaciones locales en Argentina: implicancias de su condición de territorios periféricos". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol.VI, n.21, pp.55-85.
- DÁVILA, J.; GILBERT, A. (2001) "Los alcaldes mayores y la gestión de Bogotá". *Territórios*. n.5, pp.15-33.
- DAVIS, D. (2006) "The Giuliani Factor: crime, zero tolerance policing, and the transformation of the public sphere in downtown Mexico City". *2º World Planning Schools Conference*. 12-16 julio, México DF.
- DE MATTOS, C. (2002) "Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿impactos de la globalización?". *Eure*. Vol.28, n.85, pp.5-10.

- FRANCO, V. (2005) *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- HARDT, M.; NEGRI, A. (2001) *Empire*. Boston: Harvard University Press.
- HARVEY, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(2003) *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(2000) *Spaces of Hope*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- \_\_\_\_\_(1996) *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- \_\_\_\_\_(1985) *The Urbanization of Capital*. Oxford: Blackwell.
- HELD, D.; MCGREW, A. (eds) (2002) *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: Polity.
- HELMSING, A. H. J. (2002) "Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado". *Eure*, Vol. 28, n.84, pp.33-62.
- HIDALGO, R. (2004) "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile 1990-2000". *Eure*. Vol. 30, n. 91, pp.29-52.
- Informe Monitor/Cámara de Comercio de Bogotá (1997) *La Bogotá que Soñamos*. Resumo executivo. Bogotá: Câmara do Comércio.
- Informe Monitor/Cámara de Comercio de Medellín (1996) *Construyendo la Ventaja Competitiva en Medellín*. Medellín: Câmara do Comércio.
- JANOSCHKA, M. (2002) "El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización". *Eure*. Vol.28, n.85, pp.11-30.
- JESSOP, B. (2004) "La economía política de la escala y la construcción de regiones transfronterizas". *Eure*. Vol. 29, n.89, pp.25-42.
- \_\_\_\_\_(2000) "The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism". *Internacional Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 24, n.2, pp.323-60.
- \_\_\_\_\_(1998) "The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place-marketing and the entrepreneurial city". In: T. Hall y P. Hubbard (eds) *The Entrepreneurial City*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_(1999) "La ciudad empresarial: ¿reinvención de las localidades, rediseño de la governance económica o reestructuración del capital?". *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre/Universidad Nacional de Colombia.
- LOTERO, J. (2005) "Polarización de la industria en Colombia en el contexto de la integración territorial". *Eure*. Vol.31, n.92, pp.65-85.
- MANSFIELD, B. (2005) "Beyond rescaling: reintegrating the 'national' as a dimension of scalar relations". *Progress in Human Geography*. Vol.29, n.4, pp.458-73.
- MÉNDEZ, R. (2002) "Innovación y desarrollo territorial". *Eure*. Vol. 28, n.84, pp.63-84.
- MONCAYO, E. (2004) "El debate sobre la convergencia económica internacional y nacional: enfoques teóricos y evidencias empíricas". *Eure*. Vol.30, n.90, pp.7-26.
- MONCAYO, V. M. (2003) "La realidad neoliberal". In: D. Restrepo (ed.) *La Falacia Neoliberal*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- PECK, J. (2002) "Political economies of scale: fast policy, interscalar relations and neoliberal welfare". *Economic Geography*. Vol.78, n.3, pp.332-60.
- PÍREZ, P. (2006) "La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol.VI, n.21, pp.31-54.

- PRÉVOT SCHAPIRA, M.-F. (2002) "Buenos Aires en los 90s: metropolización y desigualdades". *Eure*. Vol.28, n.85, pp.31-50.
- RESTREPO, D. (2002) "Luchas por el control territorial en Colombia". *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol.3, n.12, pp.517-37.
- RODRÍGUEZ, A.; SUGRANYES, A. (2004) "El problema de vivienda de los 'con techo'". *Eure*. Vol.30, n.91, pp.53-66.
- RODRÍGUEZ, J.; ARRIAGADA, C. (2004) "Segregación residencial en la ciudad latinoamericana". *Eure*. Vol.29, n.89, pp.5-24.
- SÁENZ, O.; RODRÍGUEZ, C. (1999) "Gobernabilidad y gestión local en Barranquilla". *Territórios*. N.1, pp.153-67.
- SASSEN, S. (2003) "Localizando ciudades en circuitos globales". *Eure*. Vol.29, n.88, pp.5-27.
- \_\_\_\_\_. (2001) *The Global City: New York, Tokyo, London*. Princeton: Princeton University Press, 2<sup>a</sup> edición.
- SILVA LEMA, M. C. DA (2003) "O impacto da globalização em São Paulo e a precarização das condições de vida". *Eure*. Vol.29, n.87, pp.23-36.
- SMITH, N. (1990) *Uneven Development: nature, capital and the production of space*. Oxford: Blackwell, 2nd edition.
- SOBRINO, J. (2005) "Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis". *Economía, Sociedad y Territorio*. Dossier Especial, pp.123-83.
- SPARKE, M. (2006) "Political geography: political geographies of globalization (2) – governance". *Progress in Human Geography*. Vol.30, n.3, pp.357-72.
- SWYNGEDOUW, E. (1997) "Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale". In: K. Cox (ed.) *Spaces of Globalization*. New York: Guildford.

**A B S T R A C T** *An integral part of the globalization process has been the resurgence of the city-region as a key geographical unit for economic development, with the consequent birth of a new period of urban transformation. The reorganization of the global economy and the global redistribution of industry required the restructuring of urban economies, infrastructures and images, as well as new forms of urban governance. This process, which began in the United States and Western Europe in the early 80s, took a decade or so to have a significant effect on Latin America cities. While urban policy has since consolidated considerably in this sense in Latin America, academic research and theoretical reflection has somewhat lagged behind, frequently circumscribed by analytic and interpretative frameworks imported from outside the Latin American context, limited to operative aspects of 'urban competitiveness' or dominated by regional concerns over local democracy. This paper examines the Latin American city in the light of the theoretical debate on the reconfiguration of scalar hierarchies and interrelations produced by globalization. It then goes on to review the recent experience of some Colombian cities, with special reference to the themes of state reorganization, planning policy, urban governance and spatial restructuring. The paper concludes with some suggestions concerning a research agenda.*

**K E Y W O R D S** *Globalization; geographic re-scaling; neoliberalism; urban development; Latin America.*